

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu Państwa

DBP-41015/98

Nr ewid. 32/99/P 98/031/DBP

INFORMACJA

**o wynikach kontroli organizacji poboru należności budżetowych
z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów**

Warszawa

kwiecień

1999 r.

SPIS TREŚCI

str.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	1
1. Charakterystyka kontroli	4
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności.....	6
3. Uwagi i wnioski.....	14
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	17
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności...	17
2. Istotne ustalenia kontroli	25
2.1. Wyniki kontroli urzędów wojewódzkich	25
2.2. Wyniki kontroli urzędów skarbowych	38
2.3. Wyniki kontroli jednostek organizacyjnych Policji.....	40
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	50

Załącznik nr 1 - wykaz kontrolowanych jednostek

Załączniki nr nr 2-4 - ilustracja graficzna niektórych ustaleń kontroli

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola nr P/98/031 - „Organizacja poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów” została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Podstawowymi przyczynami podjęcia kontroli były wyniki analizy wykonania budżetów wojewodów w 1996 i 1997 r., świadczące o stałym wzroście udziału zaległości z tytułu nałożonych kar i grzywien w zaległościach ogółem w dochodach województw, jak też niezadowalający stopień wykonania przez wojewodów wniosków NIK dotyczących likwidacji tych zaległości, kierowanych po kontrolach budżetowych. Zaległości w dochodach budżetów wojewodów z tytułu grzywien i kar wykazywane przez urzędy wojewódzkie na koniec 1997 r. wyniosły 91.810,7 tys. zł¹.

Celem kontroli było dokonanie oceny sprawności organizacji poboru należności budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych oraz skuteczności postępowania egzekucyjnego w przypadku grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych. Kontrolą objęto urzędy wojewódzkie oraz jednostki Policji i urzędy skarbowe z terenu danego województwa, wybrane na podstawie rozpoznania dokonanego w urzędach wojewódzkich.

Tematyka kontroli obejmowała przede wszystkim następujące zagadnienia:

- a) w urzędach wojewódzkich - organizację systemu ewidencji i dokumentacji grzywien za wykroczenia ścigane w postępowaniu mandatowym, prawidłowość gospodarki bloczkami mandatowymi oraz terminowość podejmowania działań windykacyjnych,
- b) w jednostkach organizacyjnych Policji - prawidłowość i terminowość rozliczeń komend z funkcjonariuszami nakładającymi mandaty oraz

¹ „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 r.” t. 1, NIK Warszawa, czerwiec 1998 r. str. 242.

współpracę komend z urzędami wojewódzkimi w zakresie rozliczeń gotówki, blozków mandatowych i składania informacji o nałożonych mandatach karnych,

- c) w urzędach skarbowych - terminowość podejmowania i prowadzenia czynności egzekucyjnych w odniesieniu do nieuiszczonych grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych i skuteczność egzekucji.

Kontrolę przeprowadzono w III i IV kwartale 1998 r. i objęto nią okres od 1 stycznia 1996 r. do 30 czerwca 1998 r.

Kontrolę przeprowadzono na terenie 22 byłych województw (woj. woj. białostockie, chełmskie, ciechanowskie, gdańskie, jeleniogórskie, katowickie, kieleckie, konińskie, koszalińskie, krośnieńskie, łódzkie, nowosądeckie, opolskie, pilskie, poznańskie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, szczecińskie, warszawskie, wrocławskie, zielonogórskie) w 83 jednostkach organizacyjnych, w tym w:

- 22 urzędach wojewódzkich i 2 zakładach obsługi urzędów wojewódzkich (w Łodzi i w Warszawie),
- 31 komendach Policji (30 komend rejonowych i Komenda Stołeczna Policji w Warszawie),
- 28 urzędach skarbowych.

Ponadto w 14 przypadkach, w związku z prowadzoną kontrolą, kontrolujący zasięgali informacji w jednostkach nie kontrolowanych, na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK.

W kontroli uczestniczyły wszystkie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli i Departament Budżetu Państwa, który był równocześnie koordynatorem kontroli.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie złożyli zastrzeżeń do protokołów kontroli. Nie wystąpiły przypadki odmowy podpisania protokołu kontroli.

Wykaz kontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do „Informacji ...”.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

Kontrola jednostek organizacyjnych biorących udział w procesie poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów przeprowadzona w 22 byłych województwach wykazała, że organizacja egzekucji administracyjnej jest niesprawna i nie zapewnia terminowej i skutecznej windykacji należności z tytułu mandatów. Świadczą o tym ujawnione przez kontrolę nieprawidłowości w działaniach kontrolowanych jednostek uczestniczących w procesie poboru grzywien pochodzących z mandatów, postępowania windykacyjnego i egzekucji należności. Wyniki przeprowadzonej kontroli świadczą nie tylko o zaniedbaniach pracowników urzędów w zakresie egzekwowania należnych dochodów budżetowych, ale również o niedostatecznej kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej. Ponadto dochodzenie należności od osób ukaranych mandatami kredytowanymi po kilkunastu miesiącach lub nawet kilku latach od daty popełnienia wykroczenia, obniża znacznie skuteczność egzekucji i powoduje u tych osób poczucie bezkarności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sytuacja taka stwarza możliwości nieposzanowania prawa przez obywateli i godzi w autorytet Państwa.

Podstawową przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były systematycznie narastające opóźnienia w ewidencjonowaniu przez skontrolowane urzędy wojewódzkie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych i we wszczynaniu przez nie postępowania windykacyjnego w stosunku do mandatów nie uiszczonych przez osoby ukarane.

Liczba zaległych (nie wystawionych) tytułów wykonawczych w okresie objętym kontrolą wzrosła w kontrolowanych urzędach wojewódzkich ponad 3-krotnie, a łączna wartość mandatów nie zapłaconych, na które nie wystawiono tytułów wykonawczych - ponad 13-krotnie. Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych sięgały w niektórych urzędach wojewódzkich ponad 2 lata.

Brak nadzoru nad gospodarką bloczkami mandatowymi w urzędach wojewódzkich i komendach Policji oraz nieterminowe rozliczanie funkcjonariuszy z nałożonych mandatów karnych powodowały, że dane zamieszczane

w sprawozdaniach odbiegały od stanu faktycznego, a należności z tytułu mandatów karnych gotówkowych wpływały do budżetu z opóźnieniem.

Urzędy skarbowe nie realizowały tytułów egzekucyjnych niezwłocznie (w rozumieniu Kpa). Poza jednym przypadkiem sprawnego i terminowego załatwiania spraw (w US w Walczu czas trwania postępowania egzekucyjnego wynosił średnio miesiąc, a czas trwania czynności poborcy skarbowego średnio tydzień), w pozostałych urzędach skarbowych czynności egzekucyjne dotyczące należności pochodzących z mandatów kredytowanych były wszczynane i prowadzone z opóźnieniem.

Brak było prawidłowego współdziałania urzędów wojewódzkich, urzędów skarbowych i jednostek Policji w zakresie skuteczności uzyskiwania dochodów budżetu państwa pochodzących z mandatów, a urzędy wojewódzkie nie wykorzystywały swoich uprawnień w zakresie egzekwowania terminowości określonych czynności od jednostek Policji i urzędów skarbowych.

Ustalono, że w objętych kontrolą jednostkach organizacyjnych łączne uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tytułu zaniedbania obowiązków pracowniczych, zaniechania lub opóźnienia działań windykacyjnych w stosunku do należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych wyniosły w okresie objętym kontrolą - 65.901.878 zł, a z tytułu innych nieprawidłowości - 982.080 zł.

Przeprowadzona kontrola spowodowała znaczny wzrost zainteresowania kierowników kontrolowanych jednostek zagadnieniami poboru i egzekucji należności budżetowych z tytułu mandatów karnych. Kontrolujący spowodowali podjęcie szeregu działań usprawniających już w czasie trwania kontroli. O podjęciu dalszych działań mających na celu realizację wniosków NIK świadczą nadesłane odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne (rozdział III „Informacji ...”),

jak też fakt odzyskania dla budżetu państwa w stosunkowo krótkim okresie (do końca 1998 r.) kwoty 2.889,3 tys. zł.

2.1. W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych wyniosły w 22 kontrolowanych województwach łącznie 173.532 tys. zł i stanowiły 10,9% ogółu dochodów budżetowych kontrolowanych województw. Prezentacja graficzna zawarta jest w załączniku nr 2 do „Informacji...” W 1997 r. dochody te były o 20,2% wyższe niż w 1996 r., a w I półroczu 1998 r. wykonanie wyniosło 52,3% kwoty uzyskanej w 1997 r. Dochody pochodzące z mandatów gotówkowych stanowiły 85.468 tys. zł (49,3%), a z mandatów kredytowanych 88.064 tys. zł (50,7%), przy czym udział dochodów uzyskiwanych z mandatów kredytowanych wzrósł w ciągu okresu objętego kontrolą z 16,6% pkt. procentowych, tj. do 59,2% na dzień 30 czerwca 1998 r. (str. 22).

2.2. W okresie objętym kontrolą w 22 skontrolowanych województwach nałożono łącznie 2.259 tys. mandatów karnych kredytowanych na kwotę 177.560 tys. zł, z czego w 1996 r. - 856 tys. mandatów na kwotę 55.830,5 tys. zł; w 1997 r. 951 tys. mandatów na kwotę 78.618,4 tys. zł, a w I półroczu 1998 r. 451 tys. mandatów na kwotę 43.111,1 tys. zł. Przeciętna wysokość nałożonego mandatu karnego kredytowanego wynosiła w poszczególnych badanych okresach 65 zł, 83 zł i 95 zł.

Bez działań egzekucyjnych płacono w omawianym okresie średnio 40% nałożonych mandatów kredytowanych. Pozostałe 60% podlegało postępowaniu egzekucyjnemu (str.str. 25-26).

2.3 Kontrolowane urzędy wojewódzkie nie były przygotowane do przejęcia z dniem 1 stycznia 1995 r. zagadnień związanych z prowadzeniem ewidencji i windykcji grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Wskutek nieprzygotowania organizacyjnego urzędów, już w 1995 r. wystąpiły opóźnienia w ewidencjonowaniu należności pochodzących z mandatów kredytowanych, a tytuły

wykonawcze wystawiane były sporadycznie. Poszczególne zagadnienia związane z gospodarką mandatową przypisywane były różnym komórkom organizacyjnym urzędów (wydziałom gospodarczym, wydziałom spraw obywatelskich, komórkom księgowości, zakładom obsługi), co powodowało niesprawność w postępowaniu urzędów i uniemożliwiało ustalenie odpowiedzialności za prowadzenie tych spraw w urzędach. **Według stanu na dzień 1.01.96 r. zaległości wynosiły 7.754,1 tys. zł i dotyczyły ponad 300 tys. nałożonych wcześniej mandatów kredytowanych.** Liczba mandatów nałożonych i nie wyegzekwowanych zwiększyła się w ciągu 1996 r. do 632.556, tj. ponad dwukrotnie, a kwotowo wzrosła do 34.121,1 tys. zł. Kwota ta ponownie wzrosła w 1997 r. ponad dwukrotnie, bo na koniec 1997 r. wynosiła 73.313,7 tys. zł i dotyczyła 880.937 mandatów karnych kredytowanych. **Na koniec I półrocza 1998 r. należne dochody z niewyegzekwowanych mandatów kredytowanych wyniosły 93.331,8 tys. zł i dotyczyły 1.010.518 mandatów.** Liczba zaległych tytułów wykonawczych (mandatów nie zapłaconych i nie objętych działaniem egzekucyjnym w skontrolowanych urzędach) wynosiła na koniec okresów objętych kontrolą: na 31.12.96 r. - 546.338 szt.; na 31.12.97 r. - 698.972 szt., a na 30.06.98 r. - 785.943 szt. Prezentacja graficzna zawarta jest w załączniku nr 3 do „Informacji...”. **Podstawową przyczyną powstawania tak znacznych zaległości i opóźnień była niedostateczna obsada komórek organizacyjnych, brak dostatecznego nadzoru i współdziałania między komórkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich oraz niski stopień skomputeryzowania ewidencji i windykcji mandatów. Komputeryzację ewidencji i wystawiania tytułów wykonawczych wprowadzono w urzędach ze znacznym opóźnieniem i nie zawsze dostosowywano sprzęt i oprogramowanie do faktycznych potrzeb urzędu. Brak było również w urzędach odpowiednio przeszkolonych pracowników.** W całym okresie objętym kontrolą postępowanie egzekucyjne kontrolowanych urzędów w stosunku do nieuiszczonych należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych prowadzone było z opóźnieniem, bez zachowania niezwłoczności postępowania i systematyczności (str.str. 24-30).

2.4. Urzędy wojewódzkie z zasady nie weryfikowały okresowych informacji o nałożonych mandatach przesyłanych przez organy uprawnione do karania mandatami, co przy braku prawidłowo i terminowo prowadzonej ewidencji mandatów kredytowanych powodowało zamieszczanie nierzetelnych danych w sprawozdawczości o zaległościach w dochodach urzędów. Według sprawozdań urzędów udział zaległości w dochodach z mandatów w zaległościach w dochodach ogółem urzędów wojewódzkich wzrósł w ciągu 1997 r. z 9% do ponad 20%. Wykazane w sprawozdaniach kontrolowanych urzędów zaległości pochodzące z mandatów kredytowanych wyniosły na dzień 30.06.1998 r. 73.540,8 tys. zł i były prawie dwukrotnie wyższe niż osiągnięte w I półroczu 1998 r. dochody z mandatów karnych ogółem w tych urzędach. **Według ustaleń kontroli faktyczne zaległości w dochodach pochodzące z mandatów karnych kredytowanych na dzień 30.06.1998 r. wynosiły w badanych urzędach 93.331,8 tys. zł, tj. były o 19.791,0 tys. zł wyższe.** Prezentacja graficzna zawarta jest w załączniku nr 4 do „Informacji...”. Na dzień 30.06.98 r. działania egzekucyjne podjęto tylko w odniesieniu do 14% tej kwoty, a na pozostałe 86% (80.292,9 tys. zł) nie wystawiono tytułów wykonawczych (str.str. 25-26).

2.5 W 45% badanych urzędów wystąpiły nieprawidłowości w gospodarce bloczkami mandatowymi, polegające głównie na wydawaniu dużych ilości bloczków organom uprawnionym bez rozliczenia bloczków wcześniej pobranych. Wynikały one z braku nadzoru nad prowadzeniem ewidencji druków ścisłego zarachowania, nieprawidłowej gospodarki bloczkami mandatowymi i z nierzetelności pracowników odpowiedzialnych za te zagadnienia (str.str. 30-31).

2.6 Urzędy wojewódzkie nie korzystały z przysługujących im uprawnień i możliwości dyscyplinowania pod względem terminowości i prawidłowości działania zarówno organów uprawnionych do karania mandatami, w tym przede wszystkim jednostek Policji, jak też organów prowadzących egzekucję w imieniu wierzyciela - urzędów skarbowych. Nie egzekwowano terminowego nadsyłania

okresowych informacji o nałożonych mandatach przez organy uprawnione do ich nakładania. Urzędy wojewódzkie doprowadzały do powstawania znacznych opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych, toteż nie stosowały ponagieł wobec urzędów skarbowych przewlekłe załatwiających egzekucję otrzymanych tytułów wykonawczych. Nie powiadamiały również izb skarbowych o opieszałym postępowaniu egzekucyjnym w urzędach skarbowych.

2.7. Mandatami karnymi kredytowanymi (głównie za wykroczenia w ruchu drogowym) były karane również osoby będące obywatelami państw obcych i nie posiadające mienia w Polsce. Nie uiszczone przez obcokrajowców mandaty kredytowane były traktowane przez urzędy wojewódzkie jako należności nieściągalne lub umarzano je uznając, że koszty postępowania egzekucyjnego przewyższą należność pieniężną. W sytuacji braku centralnego rejestru komputerowego, dochodzenie należności w trybie egzekucji administracyjnej od takich osób było niemożliwe.

W toku kontroli nie udało się uzyskać pełnych danych ze wszystkich kontrolowanych urzędów wojewódzkich odnośnie mandatów kredytowanych nakładanych na obcokrajowców w kolejnych latach objętych kontrolą. **Z ustaleń kontroli wynika, że płatność tych mandatów była niska. W 1996 r. wynosiła ona średnio 30,3% wartości grzywien nałożonych na cudzoziemców w drodze mandatu karnego kredytowanego; w 1997 r. - 25,3%, a w I półroczu 1998 r. - 28,5%. Jest to zjawisko niepokojące, gdyż sprawcy tych wykroczeń popełnionych na terenie RP nie ponoszą żadnej odpowiedzialności (str.str. 32-34).**

2.8. W działalności kontrolowanych urzędów skarbowych w badanym okresie tytuły wykonawcze dotyczące grzywien nałożonych w drodze mandatów kredytowanych stanowiły ilościowo średnio 12,5% tytułów załatwianych przez urzędy, a wartościowo od 0,1% do 3,5%. Z ustaleń kontroli wynika, że działalność egzekucyjna urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu nie uiszczonych mandatów kredytowanych była mało skuteczna i prowadzona zazwyczaj z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w

Kodeksie postępowania administracyjnego (rozpoczynanie spraw „bez zbędnej zwłoki”

i załatwianie nie później niż w ciągu miesiąca - art. 35 § 1 Kpa). Z wyjątkiem jednego przypadku urzędu, w którym czas trwania postępowania egzekucyjnego wynosił średnio miesiąc, a czas trwania czynności poborcy - średnio jeden tydzień, w pozostałych urzędach postępowanie egzekucyjne było przewlekłe. Opóźnienia dotyczyły wielomiesięcznej zwłoki we wszczynaniu postępowania egzekucyjnego, jak również czasu przeprowadzania egzekucji. Zwłoka w przeprowadzaniu postępowania egzekucyjnego przez urzędy skarbowe w przypadkach tytułów wykonawczych przysyłanych przez urzędy wojewódzkie z ponad 2-letnim opóźnieniem prowadziła do umarzania należności z powodu 3-letniego okresu przedawnienia lub do działań nielegalnych polegających na egzekucji należności przedawnionych (str.str. 34-37).

2.9. W 9 urzędach skarbowych zaległości w egzekucji grzywien pochodzących z mandatów kredytowanych na dzień zakończenia kontroli przekraczały wartość 100 tys. zł, w jednym skrajnym przypadku wyniosły 293,9 tys. zł, a w pozostałych kontrolowanych urzędach wynosiły poniżej 100 tys. zł. Łączna kwota zaległości na dzień 30.06.1998 r. w kontrolowanych 28 urzędach wynosiła 2.387,7 tys. zł. Zaległości we wszczynaniu spraw naczelnicy urzędów skarbowych uzasadniali szczupłością obsady etatowej komórek egzekucyjnych i nierytmicznością nadsyłania tytułów wykonawczych z urzędów wojewódzkich, co potwierdziły wyniki kontroli w urzędach wojewódzkich (str. 38). Terminy rozpoczynania i kończenia postępowania egzekucyjnego urzędy odnosiły do zaleceń Ministerstwa Finansów zawartych w opracowanej w 1986 r. instrukcji. Instrukcja, o której mowa dopuszcza termin rozpoczynania postępowania egzekucyjnego w okresie od 1 miesiąca od daty wpływu sprawy, a zakończenie do 3 miesięcy (w sprawach wyjątkowo trudnych - do 6 miesięcy, a wysokich kwot - do 12 miesięcy). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli instrukcja ta nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego (str. 35). W licznych przypadkach ustalenie faktycznego terminu przebiegu postępowania egzekucyjnego nie było możliwe, gdyż dokumentacja spraw nie zawierała m.in. dat wpływu sprawy do

urzędu, dat przydzielania tytułów poborcom, potwierdzeń doręczeń tytułów wykonawczych itd. (str.str. 36-37).

2.10. Skuteczność egzekucji należności pochodzących z nieuiszczonych mandatów kredytowanych była niższa od wskaźników skuteczności obejmujących wszystkie tytuły należności egzekwowanych przez urzędy skarbowe. Stwierdzono duże zróżnicowanie w poszczególnych badanych okresach i urzędach. Stosunkowo niskie wskaźniki skuteczności dotyczyły przede wszystkim tytułów wykonawczych skierowanych do urzędów ze znacznym opóźnieniem, co było uzasadnione w wielu przypadkach dezaktualizacją danych personalnych obwinionych, zmianą miejsca pracy, miejsca zamieszkania itp. Najniższe wskaźniki skuteczności stwierdzono

w dużych ośrodkach miejskich (średnio 20% do 35%). Z ustaleń kontroli wynika, że na skuteczność egzekucji wpływał także status majątkowy osób ukaranych. Duża ilość mandatów nieściągalnych (zwłaszcza za wykroczenia w ruchu drogowym) dotyczyła bowiem ludzi młodych nie posiadających majątku i będących na utrzymaniu rodziców oraz osób bezrobotnych (str.str. 39-40).

2.11. W większości ze skontrolowanych 31 komend Policji powszechnym zjawiskiem było nieprzestrzeganie terminowości rozliczania funkcjonariuszy z nakładanych mandatów. Bezpośredni przełożeni i inne osoby do tego wyznaczone nie egzekwowały w obowiązujących terminach rozliczeń gotówki oraz pokwitowań odbioru mandatów karnych kredytowanych przez funkcjonariuszy nakładających mandaty. Bloczki mandatowe wydawano bez uprzedniego rozliczenia się z wcześniej pobranych. Nie przestrzegano postanowień Pisma okólnego nr 2/92 Komendanta Głównego Policji z 2 listopada 1992 r., ani też innych wewnętrznych regulacji dotyczących gospodarki mandatowej. Tylko w 3 kontrolowanych jednostkach Policji nie wniesiono zastrzeżeń do rozliczeń z funkcjonariuszami, a w 2 innych stwierdzono jedynie przypadki nieznacznych uchybień. Opóźnienia w rozliczeniu funkcjonariuszy z bloczków i gotówki były tak znaczne, że w skrajnych przypadkach ostateczne rozliczenia następowały dopiero przy corocznych inwentaryzacjach (str.str. 41-42). W jednej z komend ujawniono fałszowanie dat na dowodach przyjęć gotówki do kasy;

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa (str.str. 42-43).

2.12. Kontrolowane komendy nie w pełni wywiązywały się z obowiązku terminowego przekazywania urzędom wojewódzkim odcinków nałożonych mandatów kredytowanych, pobranej od funkcjonariuszy gotówki oraz składania okresowych informacji o nałożonych grzywnach i wykorzystanych blockach mandatowych (str.str. 44-45).

Kontrola ujawniła liczne przypadki wypełniania przez funkcjonariuszy potwierdzeń ukarania mandatami kredytowanymi w sposób mało czytelny, a nawet uniemożliwiający egzekucję nałożonych grzywien. Niekiedy adres obwinionego na blankiecie był nieczytelny w części lub w całości, a dane dotyczące miejsca pracy niekompletne.

2.13. Kontrola w Komendzie Stołecznej Policji wykazała, że scentralizowanie gospodarki mandatowej na szczeblu wojewódzkim okazało się nieskuteczne, bowiem nie zapewniono bieżącego nadzoru nad rozliczaniem funkcjonariuszy, dostatecznej kontroli komend rejonowych, jak również nie uregulowano jednolicie zasad prowadzenia ewidencji mandatów i gospodarki kasowej (str.str. 45-46).

3. Uwagi i wnioski

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała do skontrolowanych jednostek wnioski pokontrolne, których realizacja powinna przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie skuteczności poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów i likwidacji powstałych zaległości.

Wnioski pokontrolne dotyczyły najczęściej:

- w urzędach wojewódzkich* - skrócenia terminów wystawiania tytułów wykonawczych; likwidacji zaległości w ewidencji nałożonych mandatów karnych kredytowanych; prawidłowości prowadzenia gospodarki drukami ścisłego zarachowania i wydawania bloczków mandatowych organom upoważnionym; zapewnienia zgodności między ewidencją księgową analityczną i syntetyczną oraz sprawozdawczością budżetową w zakresie wielkości przypisów, wpłat i zaległości z tytułu wymierzonych mandatów karnych kredytowanych; egzekwowania miesięcznych informacji o nałożonych mandatach karnych od organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego; monitorowania przebiegu postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do wystawionych tytułów wykonawczych m.in. przez dokonywanie okresowych analiz i ocen działań windykacyjnych, kierowanie ponagleń do urzędów skarbowych opóźniających postępowanie egzekucyjne; wyeliminowania nieprawidłowości w planowaniu dochodów budżetowych z tytułu kar i grzywien,
- *w urzędach skarbowych* - zwiększenia skuteczności egzekucji w odniesieniu do tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych kredytowanych; prawidłowego i terminowego przeprowadzania postępowania egzekucyjnego m.in. przez skracanie okresów między otrzymaniem tytułu wykonawczego a wydaniem postanowienia o skierowaniu tytułu do przymusowego ściągnięcia oraz skracanie okresu trwania kolejnych faz postępowania egzekucyjnego; prawidłowości prowadzenia ewidencji i przechowywania dokumentacji dotyczącej postępowań windykacyjnych w odniesieniu do osób uchylających się od uiszczania grzywien nałożonych w drodze mandatu kredytowanego; poprawy dyscypliny przekazywania wierzycielom środków uzyskanych w drodze egzekucji oraz tytułów wykonawczych, których egzekucję zakończono sporządzeniem protokołu

nieściągalności bądź relacją o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych; wyeliminowania z egzekucji zobowiązań wygasłych,

w komendach rejonowych Policji - wzmocnienia nadzoru ze strony przełożonych służbowych nad terminowością rozliczania się funkcjonariuszy z gotówki uzyskanej przez nich z tytułu nałożonych mandatów karnych gotówkowych i wykorzystanych bloczków mandatowych; wydawania funkcjonariuszom nowych formularzy mandatów dopiero po uprzednim rozliczeniu się z posiadanych bloczków;

przestrzegania obowiązku comiesięcznego rozliczania policjantów z nałożonych mandatów karnych i wysyłania na podstawie tych rozliczeń comiesięcznych informacji do urzędu wojewódzkiego; rzetelnego prowadzenia ewidencji druków ścisłego zarachowania, ksiąg kasowych i ewidencji kont funkcjonariuszy; przestrzegania terminów przekazywania do urzędu wojewódzkiego wpływów z mandatów gotówkowych oraz pokwitowań odbioru mandatów karnych kredytowanych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezależnie od wniosków skierowanych do kontrolowanych jednostek:

- **wojewodowie** działający w zreformowanym systemie administracji, powinni przywiązywać większą wagę do zagadnienia pozyskiwania dochodów z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych i dążyć do wypracowania bardziej skutecznego niż dotychczas systemu windykacji tych należności,
- **Minister Finansów** powinien podjąć działania zmierzające do zapewnienia terminowości wszczynania i przeprowadzania działań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe w odniesieniu do nieuiszczonych grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych. Jest to niezbędne zwłaszcza w sytuacji, gdy w wyniku kontroli NIK zwiększy się znacznie liczba tytułów wykonawczych wystawianych przez urzędy wojewódzkie. Dochody z tego tytułu nie stanowią

wprawdzie znaczącej pozycji w budżecie państwa, jednak nie dochodzenie tych należności nie sprzyja poszanowaniu prawa przez obywateli,

- **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w ramach nadzoru nad pozyskiwaniem przez wojewodów należnych dochodów budżetowych powinien zwrócić uwagę na skuteczność działań windykacyjnych urzędów wojewódzkich w zakresie dochodów z kar i grzywien,
- **Komendant Główny Policji** powinien doprowadzić do wzmożenia nadzoru służbowego nad terminowością i prawidłowością rozliczania funkcjonariuszy uprawnionych do karania mandatami oraz przestrzeganiem przez jednostki Policji obowiązków w zakresie gospodarki mandatowej wobec urzędów wojewódzkich,

Osobnym problemem jest zagadnienie egzekwowania grzywien z tytułu mandatów karnych kredytowanych od obcokrajowców, którzy czasowo przebywali na terenie RP. Obecnie obowiązujące przepisy prawne nie dają organowi administracji możliwości podjęcia skutecznych czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec obcokrajowców, którzy uchylają się od uiszczenia nałożonych na nich grzywien. W efekcie sprawca wykroczenia, któremu wystawiono mandat kredytowany nie ponosi żadnej odpowiedzialności za wykroczenie, a budżet państwa nie uzyskuje należnych dochodów w wyniku stosowania w takich przypadkach umorzeń kar, przy których koszty postępowania egzekucyjnego przewyższają należność pieniężną. **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest wprowadzenie rozwiązania prawnego umożliwiającego skuteczne egzekwowanie mandatów karnych kredytowanych od obcokrajowców, bądź też pilnego utworzenia centralnego rejestru komputerowego obcokrajowców ukaranych mandatami karnymi kredytowanymi w celu egzekwowania tych należności przy przekraczaniu granicy RP.**

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

Podstawę nakładania grzywny w drodze mandatu karnego stanowią przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia². Zgodnie z art. 66 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia funkcjonariusze Policji mogą za wykroczenia poddane orzecznictwu kolegium, określone w trybie art. 67 nakładać w drodze mandatu karnego grzywny w wysokości od 5 złotych do 500 złotych, jeżeli schwytają sprawcę na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem albo pod nieobecność sprawcy stwierdzą naocznie lub za pomocą urządzenia pomiarowo-kontrolnego popełnienie wykroczenia, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy.

Wykroczenia, za które funkcjonariusze Policji mogą nakładać grzywny, określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 1971 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej upoważnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³. Funkcjonariusz nakładający grzywnę w drodze mandatu karnego obowiązany jest pouczyć sprawcę o prawie odmowy przyjęcia mandatu oraz o tym, że w razie odmowy przyjęcia mandatu sporządzony zostanie wniosek o ukaranie.

Artykuł 66 § 3 kodeksu zawiera delegację dla Prezesa Rady Ministrów do wydania na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych rozporządzenia nadającego uprawnienia określone w § 1 także funkcjonariuszom innych organów. W związku z tą delegacją Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 20 lutego 1987 r. rozporządzenie w sprawie nadania funkcjonariuszom niektórych organów uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁴. Na mocy tego rozporządzenia uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego otrzymali obok Policji funkcjonariusze (pracownicy) innych 19 organów kontroli, inspekcji i rewizji oraz straże gminne (miejskie).

² Dz.U. Nr 12, poz. 116, ze zm.

³ Dz.U. Nr 37, poz. 344 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 6, poz. 34 ze zm.

Zgodnie z art. 68 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, zasady i sposób nakładania przez funkcjonariuszy Policji oraz innych upoważnionych do tego organów grzywien w drodze mandatu karnego określił w drodze rozporządzenia Minister Spraw Wewnętrznych. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym⁵ określono (§ 4 ust. 1), że można nakładać grzywny w drodze mandatu karnego:

- kredytowanego, wydawanego ukaranemu za pokwitowaniem odbioru,
- gotówkowego, wydawanego ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył, jeśli wysokość grzywny nie przekroczy 100 zł.

Funkcjonariusz, wydając za pokwitowaniem odbioru mandat karny kredytowany, poucza ukaranego o obowiązku uiszczenia nałożonej grzywny w terminie siedmiu dni oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny w tym terminie. Pokwitowanie odbioru mandatu karnego kredytowanego przekazuje się niezwłocznie do właściwego urzędu wojewódzkiego albo urzędu gminy (miasta) (§ 5 rozporządzenia). Mandat karny kredytowany staje się prawomocny z chwilą pokwitowania odbioru mandatu (§ 6 ust. 1), a grzywnę nałożoną w drodze mandatu karnego kredytowanego ukarany wpłaca do kasy właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu.

W przypadku nieuiszczenia w terminie grzywny nałożonej mandatem karnym kredytowanym przyjętym przez ukaranego za pokwitowaniem odbioru, ściaga się ją w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (§ 9 rozporządzenia).

Kwoty pieniężne uzyskane z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez policjantów wpłaca się do kasy lub na rachunek bankowy właściwego urzędu wojewódzkiego, za pośrednictwem właściwej jednostki Policji (§ 11 rozporządzenia).

⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 87, ze zm.

Przepisy nie określają w jakim terminie jednostki Policji powinny dokonywać wpłat grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy.

W związku z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym, Komendant Główny Policji wydał pismo okólne nr 2/92 z dnia 2 listopada 1992 r. w sprawie dokumentacji i ewidencji grzywien ściąganych w postępowaniu mandatowym (nie publikowane). Reguluje ono tryb postępowania w jednostkach Policji w zakresie zaopatrywania w bloczki mandatowe, rozliczeń formularzy bloczków mandatowych oraz kwot pieniężnych pochodzących z mandatów gotówkowych. Pismo okólne ustala m.in. obowiązek wydawania policjantowi nowych formularzy mandatów dopiero po uprzednim rozliczeniu się z posiadanych bloczków, comiesięcznego rozliczania policjantów uprawnionych do nakładania grzywien, jak też przeprowadzania raz w roku kontroli dokumentów z zakresu gospodarki mandatowej i inwentaryzacji mandatów karnych gotówkowych i kredytowanych nie rzadziej niż raz w roku. Termin przekazania pokwitowania odbioru mandatu karnego kredytowanego określono w piśmie jako niezwłoczny, tj. nie później niż w ciągu 7 dni od daty nałożenia mandatu.

Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 28 lutego 1992 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i o postępowaniu w sprawach nieletnich, Rada Ministrów wydała rozporządzenie 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 mandatowych⁶. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia organem właściwym w sprawach rozprowadzania i rozliczania bloczków mandatowych jest właściwy terytorialnie wojewoda.

Organ upoważniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, zaopatruje się nieodpłatnie w wykonane na zlecenie Ministra Spraw Wewnętrznych bloczki mandatowe we właściwym urzędzie wojewódzkim. Bloczki te są drukami

⁶ Dz.U. Nr 131, poz. 663.

ścisłego zarachowania i podlegają wpisowi do księgi druków ścisłego zarachowania (§ 2 ust. 1). Ponumerowane bloczki mandatowe wydaje się na podstawie zapotrzebowania złożonego w dwóch egzemplarzach przez organ upoważniony. Zapotrzebowanie sporządza się oddzielnie na bloczki mandatowe mandatów karnych gotówkowych i kredytowanych. Na każdym egzemplarzu zapotrzebowania umieszcza się klauzulę stwierdzającą liczbę wydanych bloczków mandatowych, numerację początkową i końcową każdego bloczka, ich nominalną wartość, czytelne podpisy osoby wydającej i pobierającej bloczki mandatowe oraz miejscowość, datę i pieczęć właściwego urzędu wojewódzkiego (§ 2 ust. 3 rozporządzenia). Jeden egzemplarz zapotrzebowania pozostawia się w urzędzie wojewódzkim jako dowód rozchodu bloczków mandatowych, a drugi otrzymuje organ upoważniony jako dowód przychodu tych bloczków. Pierwsza strona wszystkich wydanych bloczków opatrzona jest pieczęcią właściwego urzędu wojewódzkiego.

Wpływy i należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, są ewidencjonowane przez urzędy wojewódzkie zgodnie z przepisami o zasadach prowadzenia rachunkowości (§ 3).

Organ upoważniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego zobowiązany jest do sporządzania zbiorczej informacji dotyczącej liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien. Informację tę ma obowiązek sporządzić nie rzadziej niż raz w miesiącu w trzech egzemplarzach, a następnie przedstawić ją wraz z grzbietami wykorzystanych bloczków właściwemu urzędowi wojewódzkiemu w celu dokonania rozliczenia. Po dokonaniu tego rozliczenia i potwierdzenia zgodności przedstawionej informacji, pierwszy egzemplarz informacji pozostawia się w urzędzie wojewódzkim, drugi przekazuje się organowi, który złożył informację (§ 4). Rozliczeń z funkcjonariuszami nakładającymi grzywny w drodze mandatu karnego z wykorzystanych bloczków mandatowych i dokonanych wpłat przeprowadza organ upoważniony (§ 5).

Zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu

mandatowym, w przypadku nieuiszczenia w terminie grzywny nałożonej mandatem karnym kredytowanym, przyjętym przez ukaranego za pokwitowaniem odbioru, ściąga się ją w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷. Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucji administracyjnej podlegają m.in. grzywny i kary pieniężne.

Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 (wierzycielem), jest dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów, albo bezpośrednio z przepisów prawa - organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku (art. 5 pkt 2 ustawy). W przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (art. 6 ustawy). Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest urząd skarbowy (art. 19 ustawy).

Podstawą wszczęcia postępowania jest wystawiony przez wierzyciela (wojewodę) dokument urzędowy stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku, którym wg ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest tytuł wykonawczy (art. 26 ustawy).

Z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁸ wynika, że jeżeli egzekucja dotyczy należności z tytułu grzywien, w tym mandatów karnych (§ 2), postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

Postępowanie egzekucyjne podlega umorzeniu w przypadkach wymienionych w art. 59 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷ Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161; ze zm.

⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 354 ze zm.: z 1994 r. Nr 86, poz. 401.

W zakresie terminów w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego, zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁹, z których wynika, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1). Załatwienie sprawy, zgodnie z art. 35 § 3 Kpa, powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Prowadząc postępowanie egzekucyjne w sprawie w odniesieniu do tytułów wykonawczych dotyczących grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych, urzędy skarbowe posługują się opracowaną przez Ministerstwo Finansów w 1986 r. (nie publikowaną) „Instrukcją egzekucyjną dla działów egzekucyjnych urzędów skarbowych”. Z instrukcji tej wynika, że (...) „postępowanie egzekucyjne powinno być wszczęte nie później niż w ciągu jednego miesiąca od daty otrzymania tytułu wykonawczego i zakończone w ciągu trzech miesięcy od tej daty. W uzasadnionych wypadkach postępowanie egzekucyjne może być przedłużone do 6 miesięcy, a wyjątkowo w sprawach większych zaległości - do 12 miesięcy (§ 31 ust. 1 „Instrukcji ...”).

Tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych regulowało zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 1991 r.¹⁰. Od dnia 7 maja 1997 r. zagadnienia te reguluje zarządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych¹¹. Z zarządzenia wynika, że wierzyciel niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania zobowiązanego (§ 6 ust. 2) oraz że wierzyciel obowiązany jest przysyłać tytuły wykonawcze do urzędu skarbowego systematycznie i bez zbędnej zwłoki (§ 7 ust. 2). Zarządzenie stwarza również wierzycielowi, którego wniosek egzekucyjny nie został załatwiony w ciągu trzech

⁹ Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹⁰ M.P. z 1991 r. Nr 38, poz. 272

¹¹ M.P. z 1997 r. Nr 23, poz. 219

miesiące od daty wpływu do urzędu skarbowego, możliwość wystąpienia do tego urzędu z ponagleniem (§ 8 ust. 1), a po bezskutecznym upływie 14 dni od daty ponaglenia - powiadomienia o tym izby skarbowej (§ 8 ust. 2).

W okresie przeprowadzania kontroli uregulowania związane z nakładaniem grzywny w drodze mandatu karnego kredytowanego zawarte w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, uległy zmianie, lecz zmiany te nie miały wpływu na kontrolę z uwagi na okres objęty kontrolą, tj. 1996 r. - I półrocze 1998 r. Należy podkreślić, że zmiany przepisów wprowadzone ustawą z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń, ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy - Kodeks pracy i niektórych innych ustaw obowiązywały od 1 września 1998 r. i polegały na uregulowaniu wprost w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia kwestii nakładania grzywien w drodze mandatów karnych oraz formy mandatów karnych. Sprawy te przed 1 września 1998 r. regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 marca 1991 r.¹²

Również w 1998 r. 19 października weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności państwowych jednostek budżetowych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa oraz udzielanie innych ulg w spłaceniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych¹³, wydane na podstawie art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe. Istotnym elementem tego rozporządzenia jest wprowadzenie obowiązku sporządzania sprawozdań dotyczących dokonanych umorzeń wierzytelności, które do tej pory nie miały odzwierciedlenia w sporządzanych w urzędach wojewódzkich sprawozdaniach o realizacji dochodów budżetowych.

¹² Dz.U. Nr 20, poz. 87 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 115, poz. 747.

2. Istotne ustalenia kontroli

W kontroli organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów Najwyższa Izba Kontroli badała działalność urzędów wojewódzkich, które w przypadku grzywien pochodzących z mandatów są wierzycielami w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jednak nie posiadają uprawnień do prowadzenia egzekucji we własnym zakresie; urzędów skarbowych będących organami egzekucyjnymi w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych pochodzących z mandatów kredytowanych oraz jednostek Policji, której funkcjonariusze nakładają ponad 80% grzywien (wszystkich nałożonych) w drodze mandatu karnego, w tym głównie za wykroczenia popełnione w ruchu drogowym.

Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia w działalności wszystkich rodzajów jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów.

2.1. Wyniki kontroli urzędów wojewódzkich

Kontrolą objęto 22 z 49 urzędów wojewódzkich działających do 31 grudnia 1998 r.¹⁴. W okresie objętym kontrolą wykonanie dochodów ogółem w kontrolowanych urzędach wynosiło:

- w 1996 r. - 658.494 tys. zł, tj. 128% rocznego planu dochodów,
- w 1997 r. - 587.426 tys. zł, tj. 110% planu rocznego,
- w I półroczu 1998 r. wykonano dochody w wysokości 348.851 tys. zł, tj. 57% planu rocznego (w poszczególnych kontrolowanych urzędach od 50% do 87% planu rocznego) i 59,4% wykonania dochodów w 1997 r. w 22 kontrolowanych urzędach.

Kary i grzywny są w strukturze dochodów budżetów wojewodów dochodami działu 91 - Administracja państwowa i samorządowa, z czego grzywny i kary są

¹⁴ Wykaz urzędów w załączniku nr 1 do „Informacji ...”

dochodami działu 91 w rozdziale 9142 - urzędy wojewódzkie; § 76 klasyfikacji budżetowej. W skontrolowanych urzędach realizacja tych dochodów w okresie objętym kontrolą (według sprawozdawczości budżetowej) przedstawiała się następująco:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 1996 r.	Wykonanie w 1997 r.	Wykonanie w I półroczu 1998 r.	4:3 (%)
1	2	3	4	5	6
1.	Dochody ogółem	658.494	587.426	348.851	89,2
2.	Dochody w dziale 91 (Administracja państwowa i samorządowa)	140.495	194.607	94.172	138,5
3.	Dochody w dziale 91 rozdz. 9142 Urzędy wojewódzkie	120.070	156.391	80.833	129,6
4.	Dochody w dziale 91 rozdziale 9142; § 76 kary i grzywny	64.102	82.400	44.912	128,6
5.	Dochody działu 91 rozdziału 9142; § 76 z tytułu mandatów karnych	61.316	73.680	38.536	120,2

Dochody kontrolowanych urzędów uzyskane z tytułu mandatów karnych wzrosły z 61.316 tys. zł w 1996 r. do 73.680 tys. zł (tj. o 20,2%) w 1997 r., a wykonanie I półrocza 1998 r. wyniosło 38.536 tys. zł. Dochody te stanowiły w stosunku do dochodów ogółem w województwach objętych kontrolą: w 1996 r. - 9,3%, w 1997 r. - 12,5% i w I półroczu 1998 r. - 11%, a w stosunku do dochodów uzyskanych w dziale 91 - Administracja państwowa i samorządowa odpowiednio: 43,6%; 37,9% i 40,9%. Prezentacja graficzna zawarta jest w załączniku nr 2 do „Informacji ...”.

W strukturze dochodów uzyskanych z mandatów zwiększała się kwota dochodów pochodzących z mandatów karnych kredytowanych. Udział dochodów z mandatów kredytowanych w strukturze dochodów pochodzących z mandatów wzrósł w okresie od 1 stycznia 1996 r. do 30 czerwca 1998 r. w kontrolowanych urzędach wojewódzkich średnio o 16,6 pkt. procentowych, tj. do 59,2% na koniec czerwca 1998 r. Z ustaleń kontroli wynika, że zmiana struktury dochodów z mandatów wynika nie tylko z tendencji do przechodzenia w większym stopniu na mandaty kredytowane, ale również jest skutkiem podjęcia w szerszym zakresie działań windykacyjnych przez kontrolowane urzędy w latach 1997-1998.

W kontrolowanych urzędach wojewódzkich w okresie objętym kontrolą wykonanie planu dochodów pochodzących z mandatów karnych (w dziale 91 rozdziale 9142, § 76 klasyfikacji budżetowej) realizowano z nadwyżką, jednak wynikało to przede wszystkim z nieuwzględnienia przy planowaniu dochodów z kar i grzywien zaległości w dochodach z tytułu nieuiszczonych mandatów karnych kredytowanych. Na przykład:

- w UW w Warszawie plan dochodów na 1998 r. w dz. 91 rozdz. 9142 § 76 przewidywał kwotę 10.821 tys. zł, przy wykonaniu tych dochodów za 1997 r. w wysokości 11.321 tys. zł i wykazywanych na 31.12.97 r. zaległościach z kar i grzywien w wysokości 23.479 tys. zł,
- ustalony na 1997 r. plan dochodów z grzywien i kar w UW w Katowicach stanowił 66,4% w porównaniu do należnych z tego tytułu dochodów. Na rok 1998 przyjęto wprowadzić plan dochodów na poziomie 168,2% wykonania w 1997 r., kwota ta jednak stanowiła jedynie 81,9% faktycznie należnych dochodów z tytułu grzywien i kar,
- w UW w Gdańsku zaplanowano na 1997 r. dochody z kar i grzywien w wysokości 5.000 tys. zł, podczas gdy wykonanie w 1996 r. wyniosło 4.364 tys. zł, a na dzień 31.12.1996 r. nie objęto działaniem egzekucyjnym 97.032 mandatów na kwotę 4.315 tys. zł. Plan dochodów z kar i grzywien wykonano w 1997 r. w 105,2%,
- w UW w Koszalinie plan dochodów z kar i grzywien na 1998 r. ustalono w wysokości 3.000 tys. zł przy wykonaniu tych dochodów w 1997 r. w wysokości 2.534 tys. zł, podczas gdy mandaty kredytowane nałożone i nie wyegzekwowane na 31.12.1997 r. stanowiły kwotę 2.470 tys. zł (31.708 mandatów).

Z dniem 1 stycznia 1995 r. wszczynanie postępowania egzekucyjnego wobec osób uchylających się od uiszczania mandatów kredytowanych w formie wystawiania tytułów wykonawczych zostało przekazane z urzędów skarbowych do urzędów wojewódzkich. Z ustaleń kontroli wynika, że większość kontrolowanych urzędów wojewódzkich nie była przygotowana do tych zadań i w okresie objętym kontrolą nie potrafiła stworzyć systemu organizacyjnego zapewniającego skuteczność działania. Spowodowało to, że postępowanie egzekucyjne wszczynano z opóźnieniem, co

stanowiło naruszenie przepisów zarządzenia Ministra Finansów z dnia 28 października 1991 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, uchylonego zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1997 r.¹⁵. Zarządzenia te stanowią, iż wierzyciel, który nie posiada uprawnień do prowadzenia egzekucji we własnym zakresie, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania zobowiązanego, a tytuły wykonawcze powinny być przesyłane do urzędu skarbowego systematycznie i bez zbędnej zwłoki. Kontrola wykazała, że w żadnym z urzędów wojewódzkich warunki te nie były w kontrolowanym okresie spełniane. Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych występowały w różnym nasileniu i sięgały od kilku miesięcy do kilku lat od daty otrzymania pokwitowania o nałożeniu mandatów karnych kredytowanych. Na przykład:

- w UW w Gdańsku wystawianie tytułów wykonawczych dotyczących mandatów nałożonych w 1995 r. zakończono w dniu 10 września 1998 r.,
- UW w Katowicach pierwszy tytuł wykonawczy wystawił w kwietniu 1997 r., podczas gdy w samym tylko 1995 r. wydał organom uprawnionym do nakładania grzywien 10.998 bloczków mandatów kredytowanych i przyjął rozliczenia 5.810 bloczków obejmujących grzywiny na kwotę 2.030 tys. zł,
- w UW we Włocławku do końca czerwca 1998 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych w odniesieniu do 91,8% należności z lat 1996-1997 na łączną kwotę 2.075 tys. zł.
- UW w Warszawie w 1997 r. wystawił tytuły wykonawcze na kwotę 819,5 tys. zł, co stanowiło 3,8% zaległości w dochodach z tytułu mandatów karnych kredytowanych; na koniec I półrocza 1998 r. nie objęto tytułami wykonawczymi zaległości w kwocie 28.368,6 tys. zł,
- w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wojewoda Szczeciński pismem z dnia 30 listopada 1998 r. poinformował NIK, że w ramach likwidacji zaległości w UW zakończono wystawianie tytułów wykonawczych za 1996 r.,

¹⁵ Obowiązujące od dnia 7.05.97 r. (M.P. z 1997 r. Nr 23, poz. 219).

- w ramach realizacji wniosku NIK w UW w Koninie „... ze zbioru mandatów 1995-1996 wyodrębniono mandaty pochodzące z 1995 r. i przygotowano je do umorzenia...”, o czym poinformował NIK Wojewoda Koniński pismem z dnia 28 grudnia 1998 r.

Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych dotyczących należności z nieuiszczonych mandatów karnych powodowały narastanie zaległości w pozyskiwaniu należnych dochodów budżetowych. Według sprawozdawczości budżetowej z badanego okresu w 22 kontrolowanych województwach zaległości te przedstawiały się następująco:

(w tys. zł)

Lp.	Zaległości w dochodach	Stan na dzień			4:3 (%)
		31.12.96 r.	31.12.97 r.	30.06.98 r.	
1	2	3	4	5	6
1.	Urzędy wojewódzkie ogółem	1.013.099,4	1.020.015,2	628.568,9	100,7
2.	dział 91	882.001,3	933.301,3	521.800,1	105,8
3.	dział 91 rozdział 9142	217.558,7	322.508,7	298.572,5	148,2
4.	dział 91 rozdział 9142 § 76	21.678,1	70.667,1	86.686,5	326,0
5.	grzywny nałożone w drodze mandatu karnego kredytowanego	19.509,2	67.064,0	73.540,8	343,8

W 1997 r. zaległości w dochodach budżetów kontrolowanych wojewodów oraz dochody działu 91 - Administracja państwowa i samorządowa utrzymały się na poziomie zbliżonym do należności z 1996 r., natomiast dochody z kar i grzywien, w tym zaległości w należnościach z mandatów kredytowanych wzrosły ponad 3-krotnie. Udział zaległości w dochodach z mandatów w zaległościach w dochodach urzędów wojewódzkich wzrósł w 1997 r. z 9% do ponad 20%. Również wyniki I półrocza 1998 r. wskazują na dalszy wzrost tych tendencji, bowiem ich kwota wykazana w sprawozdawczości na dzień 30.06.98 r. - 73.540,8 tys. zł stanowiła 109,6% kwoty zaległości wykazywanej na dzień 31.12.97 r. Wykazywane na koniec I półrocza 1998 r. zaległości z mandatów kredytowanych były prawie dwukrotnie wyższe od osiągniętych w tym półroczu dochodów z mandatów karnych ogółem (190,8%).

Wykazywane przez urzędy wojewódzkie zaległości w dochodach z kar i grzywien znacznie odbiegały od stanu faktycznego. Kontrola ujawniła, że należności

pochodzące z mandatów kredytowanych nie były terminowo rejestrowane, a część należności nie trafiała do ewidencji księgowej. Według ustaleń kontroli w 22 badanych województwach same tylko zaległości pochodzące z mandatów karnych kredytowanych wynosiły w badanych urzędach wg ustaleń kontroli na dzień 30 czerwca 1998 r. łącznie 93.331,8 tys. zł i dotyczyły 1.010.518 szt. mandatów karnych kredytowanych, z których 224.575 szt. było na koniec I półrocza 1998 r. nie zapłacone i nie objęte działaniem egzekucyjnym. Prezentacja graficzna zawarta jest w załączniku nr 4 do „Informacji...”. Działania egzekucyjne podjęto w odniesieniu do 14% kwoty zaległości mandatowych, a na pozostałe 86% (80.292,9 tys. zł) nie wystawiono do dnia 30.06.98 r. tytułów wykonawczych. Narastanie zaległości w wystawianiu tytułów wykonawczych w całym badanym okresie przedstawiało się następująco:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba mandatów	Łączna kwota (w tys. zł)
1	2	3	4
1.	Mandaty nałożone przed 1.01.1996 r. w tym:	300.738	7.754,1
	a) nie zapłacone i objęte działaniem egzekucyjnym	62.648	1.906,4
	b) nie zapłacone i nie objęte działaniem egzekucyjnym (zaległości)	238.090	5.847,7
2.	Mandaty nałożone w 1996 r.	856.222	55.830,5
3.	Mandaty do wyegzekwowania w 1996 r. razem (1+2)	1.156.960	63.584,6
4.	Mandaty zapłacone w 1996 r. bez działań egzekucyjnych	324.367	20.426,4
5.	Mandaty objęte w 1996 r. działaniem egzekucyjnym (mandaty, na które wystawiono tytuły wykonawcze)	146.239	6.630,2
6.	Mandaty wyegzekwowane w 1996 r. w wyniku postępowania egzekucyjnego (po wystawieniu tytułów wykonawczych)	76.653	3.194,6
7.	Mandaty, w odniesieniu do których odstąpiono w 1996r. od egzekucji (nałożone i nieegzekwowane z różnych przyczyn)	48.139	2.875,1
8.	Mandaty nałożone i nie wyegzekwowane ogółem wg stanu na 31.12.1996 r., w tym:	632.556	34.124,1
	a) nie zapłacone i objęte działaniem egzekucyjnym	86.218	3.636,3
	b) nie zapłacone i nie objęte działaniem egzekucyjnym w dniu 31.12.1996 r. (mandaty, na które do dnia 31.12.1996 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych)	546.338	30.487,8

9.	Mandaty do wyegzekwowania w 1997 r., razem	1.586.835	112.644,5
10.	Mandaty zapłacone w 1997 r. bez działań egzekucyjnych	402.767	32.098,1
11.	Mandaty objęte w 1997 r. działaniem egzekucyjnym (mandaty, na które wystawiono tytuły wykonawcze)	267.112	13.549,3
12.	Mandaty wyegzekwowane w 1997 r. w wyniku postępowania egzekucyjnego (po wystawieniu tytułów wykonawczych)	80.824	4.988,8
13.	Mandaty, w odniesieniu do których odstąpiono w 1997r. od egzekucji (nałożone i nieegzekwowane z różnych przyczyn)	71.747	6.273,6
14.	Mandaty nałożone i nie wyegzekwowane ogółem wg stanu na 31.12.1997 r. w tym: a) nie zapłacone i objęte działaniem egzekucyjnym b) nie zapłacone i nie objęte działaniem egzekucyjnym w dniu 31.12.1997 r. (mandaty, na które do dnia 31.12.1997 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych)	880.937 181.965 698.972	73.313,7 10.431,4 62.882,3
15.	Mandaty do wyegzekwowania w 1998 r.	1.314.320	115.636,7
16.	Mandaty zapłacone w I półroczu 1998 r. bez działań egzekucyjnych	199.260	17.011,7
17.	Mandaty objęte w I półroczu 1998 r. działaniem egzekucyjnym (mandaty, na które wystawiono tytuły wykonawcze)	194.490	11.589,4
18.	Mandaty wyegzekwowane w I półroczu 1998 r. w wyniku postępowania egzekucyjnego (po wystawieniu tytułów wykonawczych)	71.325	4.095,8
19.	Mandaty, w odniesieniu do których odstąpiono w I półroczu 1998 r. od egzekucji (nałożone i nieegzekwowane z różnych przyczyn)	74.617	6.455,4
20.	Mandaty nałożone i nie wyegzekwowane ogółem wg stanu na 30.06.1998 r. w tym: a) nie zapłacone i objęte działaniem egzekucyjnym b) nie zapłacone i nie objęte działaniem egzekucyjnym w dniu 30.06.1998 r. (mandaty, na które do dnia 30.06.1998 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych)	1.010.518 224.575 785.943	93.331,8 13.038,9 80.292,9

W okresie objętym kontrolą liczby i kwoty mandatów karnych kredytowanych w kontrolowanych urzędach stale rosły. Liczba mandatów do wyegzekwowania w 1997 r. wzrosła z 1.156.960 szt. do 1.586.835 szt., tj. o 37,1%, a kwotowo z 63.584,6 tys. zł do 112.644,5 tys. zł, tj. o 77%. Do wyegzekwowania na koniec I półrocza 1998 r. pozostawało w kontrolowanych urzędach 1.314.320 szt. mandatów na kwotę 115.636,7 tys. zł, tj. więcej niż na koniec 1997 r. o 2.922 tys. zł.

Liczba mandatów na koniec badanych okresów, które nie zostały zapłacone i nie objęto ich działaniem egzekucyjnym wynosiła na koniec 1996 r. - 546.338 mandatów na kwotę 30.487,8 tys. zł; na koniec 1997 r. - 698.972 mandatów na kwotę 62.882,3 tys. zł, tj. o 28%, a kwotowo o 106,2% więcej. Na koniec I półrocza 1998 r. wielkość ta wynosiła 785.943 mandaty na kwotę 80.292,9 tys. zł, co oznaczało dalszy wzrost o 12%, a kwotowo o 27,6%. W okresie objętym kontrolą rosły również liczby

i kwoty mandatów karnych kredytowanych nie zapłaconych i objętych działaniem egzekucyjnym, jednak wzmoczenie działań windykacyjnych nie doprowadziło ostatecznie do usunięcia narastających zaległości. Prezentacja graficzna zawarta jest w załączniku nr 3 do „Informacji...”.

Podstawowe przyczyny występowania niesprawności w funkcjonowaniu systemu poboru należności budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych kredytowanych to przede wszystkim: zatrudnienie pracowników zbyt niskie w stosunku do zadań, wadliwy obieg dokumentów wewnątrz urzędów, brak jasno sprecyzowanych zakresów obowiązków i odpowiedzialności, niedostateczny nadzór służbowy oraz niski stopień skomputeryzowania prac.

Poszczególne zagadnienia związane z gospodarką mandatową przypisywane były różnym komórkom organizacyjnym urzędów (wydziałom gospodarczym, wydziałom spraw obywatelskich, komórkom księgowości, zakładom obsługi), co powodowało niesprawność w postępowaniu urzędów i uniemożliwiało ustalenie odpowiedzialności za prowadzenie tych spraw w urzędach.

Do prowadzenia ewidencji mandatów i wystawiania tytułów wykonawczych w urzędach powoływano wieloosobowe stanowiska pracy czy komórki organizacyjne, jednak najczęściej nie wyposażano ich w dostateczną obsadę etatową i odpowiedni sprzęt komputerowy. W wyjaśnieniach dla kontrolujących podawano jako przyczynę brak etatów i środków finansowych, jednakże z ustaleń kontroli wynika, że często ograniczano się do ponawiania wystąpień o dodatkowe etaty, natomiast często nie potrafiono właściwie zorganizować pracy zatrudnionym pracownikom lub też że w ramach otrzymanych dodatkowych etatów zatrudniano pracowników w komórkach organizacyjnych nie związanych z obsługą windykacji grzywien. Niektóre urzędy wojewódzkie przy braku etatów zlecały te czynności zakładom obsługi urzędów wojewódzkich (np. Warszawa, Łódź, Jelenia Góra), jednak przy braku dostatecznego nadzoru ze strony urzędów organizacja taka również okazywała się nieskuteczna. Na przykład:

- w UW w Gdańsku zadania z zakresu gospodarki mandatowej wykonywano w 1995 r. w ramach dwóch etatów, w 1996 r. - sześciu, a w czasie kontroli dziesięciu. Kontrola wykazała ponadto brak współdziałania między komórkami organizacyjnymi uczestniczącymi w procesie windykacji należności z grzywien i kar,
- w UW w Jeleniej Górze od stycznia 1995 r. do końca marca 1996 r. zagadnienia poboru należności budżetowych z tytułu mandatów prowadzone były przez jedną osobę, a od 1 kwietnia 1996 r. przez dwie osoby zatrudnione w komórce księgowości. Dopiero od 1 kwietnia 1997 r. zagadnienia te powierzono Zakładowi Obsługi UW oraz pracownikom na umowy-zlecenia na ręczne wypełnianie tytułów wykonawczych,
- w UW we Włocławku do zakończenia kontroli nie objęto egzekucją 91,8% należności z mandatów karnych kredytowanych z lat 1996-1997, wyjaśniając to brakiem wystarczającej liczby pracowników. Na utworzonym wieloosobowym stanowisku pracy d/s ewidencji mandatów zatrudniono początkowo 2 osoby (1995-1996), w 1997 r. - 3 osoby, a w I półroczu 1998 r. - 4 osoby.

Istniejących zaległości nie zlikwidowało wprowadzenie systemu komputerowego do obsługi zagadnień ewidencji mandatów i wszczynania postępowania egzekucyjnego. Z ustaleń kontroli wynika, że przyczynami były, obok opóźnień we wprowadzeniu komputeryzacji, również programy niedostosowane do potrzeb, nieodpowiednia platforma narzędziowo-sprzętowa, a także brak odpowiednio przeszkolonych pracowników, i tak np.:

- w UW w Gdańsku komputerową ewidencję kar i grzywien oraz wystawiania tytułów wykonawczych rozpoczęto w 1996 r., a pracownicy Oddziału Dochodów nie przeszli odpowiedniego przeszkolenia. W efekcie wprowadzanie danych do bazy rozpoczęto w sierpniu 1996 r., a na dzień 30.06.98 r. poza ewidencją znajdowało się 167 tys. mandatów. Druk tytułów wykonawczych rozpoczęto w końcu września 1997 r., tj. w przeszło rok od zainstalowania programu oraz po 2 latach i 9 miesiącach od powstania tego obowiązku,
- w UW w Kielcach funkcjonujący od 1989 r. program komputerowy tylko w nieznacznym stopniu usprawniał pracę komórki organizacyjnej obsługującej

zagadnienia mandatowe, a nowy program komputerowy nie został do czasu kontroli wdrożony,

- UW w Szczecinie dysponował pracochłonnym i mało wydajnym programem informatycznym (nie pracującym w sieci) do ewidencjonowania mandatów. W 1997 r. zaległości systematycznie wzrastały, natomiast skutecznie działający system komputerowy wdrożono dopiero od sierpnia 1998 r.,
- w UW w Warszawie przyczyna powstania zaległości był brak wdrożenia w Zakładzie Obsługi UW systemu informatycznego przystosowanego do wspomagania windykacji należności z tytułu kar i grzywien.

W 45% badanych urzędów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gospodarki bloczkami mandatowymi. Polegały one przede wszystkim na niewłaściwym gospodarowaniu drukami ścisłego zarachowania i wydawaniu dużych ilości nowych bloczków organom uprawnionym, bez żądania rozliczeń z wcześniej pobranych oraz uchybieniach w prowadzeniu ewidencji bloczków. Na przykład:

- w UW w Chełmie wydano w okresie objętym kontrolą 123 bloczki Straży Miejskiej w Chełmie, pomimo że zwrócone w tym czasie 74 wykorzystane bloczki mandatowe o nominalnej wartości 40,0 tys. zł nie zawierały jakichkolwiek adnotacji lub innych dowodów potwierdzających wpłacenie zainkasowanych przez pracowników grzywien do budżetu miasta. W sprawie tej NIK wystąpił dodatkowo do Prezydenta miasta Chełma,
- w UW w Koninie zastrzeżenia budził sposób prowadzenia ksiąg druków ścisłego zarachowania; zapisy były niekompletne, nie oddawały stanu faktycznego,
w ewidencji dokonano poprawek liczb niezgodnie z zasadami obowiązującymi w rachunkowości,
- w UW w Krośnie przeprowadzona w trakcie kontroli inwentaryzacja wykazała, że w Urzędzie brakuje 90 bloczków mandatów karnych kredytowanych wycofanych z użytkowania z dniem 1.01.97 r., które wraz z będącymi na stanie magazynowym powinny być komisyjnie zniszczone,
- w UW w Przemyśle wydano Komendzie Rejonowej Policji w Przemyśle 470 bloczków mandatowych gotówkowych i 490 kredytowanych bez rozliczenia wcześniej pobranych 387 bloczków gotówkowych i 262 kredytowanych.

Podobnie KR Policji w Jarosławiu otrzymała 260 bloczków gotówkowych bez rozliczenia 207 wcześniej pobranych oraz 580 kredytowanych, pomimo nierozliczenia 241 wcześniej pobranych,

- w UW w Radomiu wydawano bloczki mandatowe na zapotrzebowania nieprawidłowo sporządzone (bez klauzuli stwierdzającej liczbę wydanych bloczków, numeracji początkowej i końcowej bloczka, nominalnej wartości itd.),
- w UW w Warszawie ewidencja bloczków mandatów karnych prowadzona była w księgach druków ścisłego zarachowania w sposób nierzetelny. Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, kontroler poinformował Kierownika Zakładu Obsługi UW o stwierdzeniu szkody w drukach ścisłego zarachowania. W wyniku kontroli zarządzanej przez kierownika jednostki ustalono, że pełnych bloczków kredytowanych było o 677 szt. więcej, a gotówkowych o 62 mniej niż wskazywały zapisy w księdze druków ścisłego zarachowania. W wyniku inwentaryzacji odnaleziono 67 szt. pełnych bloczków mandatów gotówkowych między zwróconymi przez organy upoważnione pustymi grzbietami bloczków.

Inne nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli urzędów wojewódzkich dotyczyły współpracy kontrolowanych urzędów z organami uprawnionymi do karania mandatami. Działania urzędów na rzecz terminowego i systematycznego składania informacji o nałożonych grzywnach były mało skuteczne lub też całkowicie nie stosowano ponagleń jednostek organów uprawnionych, które takich informacji nie składały. Również wobec urzędów skarbowych opóźniających egzekucję należności urzędy wojewódzkie zazwyczaj nie stosowały ponagleń związanych z niezłatwieniem wniosków oraz nie informowały izb skarbowych o przypadkach opieszalej działalności urzędów skarbowych.

Mandatami karnymi kredytowanymi policja drogowa karze również obcokrajowców przebywających czasowo na terenie kraju, ale nie posiadających w RP majątku i nie zatrudnionych. Egzekucja mandatów nałożonych zarówno na osoby krajowe jak i na cudzoziemców, podlega takim samym zasadom określonym w ustawie

z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jednak praktycznie egzekucja tych grzywien, których obcokrajowcy nie wpłacili dobrowolnie do urzędów wojewódzkich nie jest możliwa. W istniejącej sytuacji niektóre urzędy wojewódzkie wychodziły z założenia, że są to należności nieściągalne, a inne nie traktowały kwot pochodzących z grzywien od obcokrajowców jako należności lub umarzały je w trybie art. 59 § 1 pkt. 9 ustawy, uznając za oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

Przepisy prawa nie nakładają na urzędy wojewódzkie obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji należności od cudzoziemców, dlatego też w toku kontroli nie udało się ustalić pełnych danych dotyczących liczby nałożonych i zapłaconych mandatów kredytowanych dotyczących cudzoziemców. I tak, sposób prowadzenia ewidencji uniemożliwił uzyskanie pełnych danych o liczbie i wysokości mandatów karnych kredytowanych nałożonych na cudzoziemców i zapłaconych: w 1996 r. - w 13 województwach, w 1997 r. i I półroczu 1998 r. - w 11 województwach. W niektórych województwach ewidencję tę uszczegółowiono po kontrolach budżetowych prowadzonych w 1997 r. przez NIK. I tak:

- w 1996 r. w 9 województwach (chełmskie, jeleniogórskie, opolskie, pilskie, poznańskie, rzeszowskie, szczecińskie, warszawskie, włocławskie) nałożono ogółem na cudzoziemców - 3.316 mandatów karnych kredytowanych w kwocie 539.290 zł (tj. 40,9% objętych kontrolą), w tym obcokrajowcy zapłacili 898 mandatów (tj. 27,1%) na kwotę 163.600 zł, co stanowiło 30,3% kwoty nałożonych w tym okresie mandatów. Największe ilości mandatów i kwoty grzywien nałożono w 1996 r. na obcokrajowców w województwach: opolskim (520 mandatów na kwotę 54,4 tys. zł), pilskim (803 mandaty na kwotę 152 tys. zł), poznańskim (397 mandatów na kwotę 70,3 tys. zł) i warszawskim (646 mandatów na kwotę 116,3 tys. zł),
- w 1997 r. w 11 województwach (białostockie, chełmskie, ciechanowskie, jeleniogórskie, nowosądeckie, opolskie, pilskie, rzeszowskie, szczecińskie,

warszawskie, wrocławskie) nałożono ogółem na obcokrajowców 8.576 mandatów karnych kredytowanych w kwocie 1.297.044 zł, w tym zapłacono 1.831 mandatów (tj. 21,4%) na kwotę 327.823 zł, co stanowiło 25,3% kwoty nałożonych w tym okresie mandatów. Udział mandatów zapłaconych w ogólnej kwocie mandatów nałożonych na obcokrajowców uległ zmniejszeniu w stosunku do 1996 r. Największe ilości mandatów i kwoty grzywien odnotowano w województwach: jeleniogórskim (w tym 9,7% zapłaconych), pilskim (14,9% wartości grzywien uiszczono) i warszawskim (uiszczono ilościowo 21,3% mandatów, a kwotowo 23,9% grzywien),

- w I półroczu 1998 r. w 11 województwach (białostockie, chełmskie, ciechanowskie, jeleniogórskie, nowosądeckie, opolskie, pilskie, poznańskie, rzeszowskie, warszawskie, zielonogórskie) nałożono ogółem na cudzoziemców 9.277 mandatów karnych kredytowanych w kwocie 1.549.702 zł, w tym zapłacono 2.096 mandatów (tj. 22,7%) na kwotę 440.995 zł, co stanowiło 28,5% kwoty mandatów nałożonych w tym okresie na cudzoziemców.

Problem ściągania grzywien dotyczących mandatów karnych kredytowanych nakładanych na cudzoziemców występował nie tylko w województwach nadgranicznych, ale również w pozostałych kontrolowanych województwach. Wojewodowie zwracali się w tej sprawie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Finansów. Z przedłożonej kontrolerom korespondencji wynikało m.in., że MSWiA nie widzi możliwości rozwiązania problemu na drodze legislacyjnej, w szczególności ze względu na niedyskryminowanie cudzoziemców wobec prawa, natomiast widzi możliwość korzystania z art. 13 pkt. 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach¹⁶ stwarzającego możliwość zamieszczania osób, które nie uiściły grzywien z mandatów, na wnioszek wojewodów, w wykazach osób niepożądanych jakie prowadzi Komenda Główna Straży Granicznej. Z ustaleń kontroli nie wynika, aby urzędy wojewódzkie korzystały z tej możliwości. W omawianej korespondencji MSWiA podzieliło pogląd o potrzebie utworzenia

¹⁶ Dz.U. Nr 114, poz. 739.

centralnego rejestru komputerowego cudzoziemców ukaranych mandatem kredytowanym, jednak poinformowało, że ze względu na niezbędne nakłady finansowe przedsięwzięcie to nie mogło być realizowane. Z kolei Ministerstwo Finansów stwierdziło m.in., że nie ma prawnych możliwości dochodzenia należności w trybie egzekucji administracyjnej ze składników majątkowych znajdujących się poza granicami RP, wobec czego doprowadzenie do wykonania obowiązku w stosunku do osób będących obywatelami państw obcych lub przebywających stale za granicą, lecz nie posiadających mienia w Polsce nie jest możliwe.

2.2. Wyniki kontroli urzędów skarbowych

Kontrolą objęto 28 urzędów skarbowych z terenu 22 byłych województw¹⁷ badając terminowość wszczynania i czas trwania czynności egzekucyjnych związanych ze ściąganiem nieuiszczonych grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych oraz stopień skuteczności postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do tych należności. Skontrolowano także terminowość przekazywania odzyskanych przez urzędy skarbowe kwot do wierzycieli - urzędów wojewódzkich.

W kontrolowanych urzędach skarbowych wpływające do urzędów tytuły wykonawcze były kierowane do komórek prowadzących egzekucję należności (działów egzekucyjnych). Po sprawdzeniu prawidłowości wystawienia tytułu przez komornika skarbowego (kierownika działu egzekucyjnego) tytuły wykonawcze były przydzielane poszczególnym referentom zgodnie z prowadzonym przez nich rejonem egzekucyjnym. W przypadku możliwości zajęcia należności z wynagrodzenia lub konta dłużnika, tytuły wykonawcze były kierowane do egzekucji przez poborców skarbowych. Przeprowadzona kontrola wykazała, że przewlekłość postępowania występowała w kontrolowanych urzędach skarbowych objętych kontrolą w zasadzie na wszystkich etapach działalności egzekucyjnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim opóźnień we wszczynaniu postępowania egzekucyjnego i przewlekłości tego postępowania. W żadnym z kontrolowanych urzędów skarbowych

¹⁷ Wykaz kontrolowanych urzędów skarbowych zawiera załącznik nr 1 „Informacji...”

nie przestrzegano przy prowadzeniu postępowania egzekucyjnego terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego w zakresie rozpoczynania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 Kpa) i załatwiania spraw nie później niż w ciągu miesiąca, a szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 Kpa). W wyjaśnieniach udzielanych kontrolerom pracownicy urzędów skarbowych informowali, że w działalności egzekucyjnej posługują się wydaną w 1986 r. przez Ministerstwo Finansów „Instrukcją egzekucyjną dla działów egzekucyjnych urzędów skarbowych”¹⁸. Wspomniana instrukcja stanowi (§ 31 ust. 1), że postępowanie egzekucyjne należy wsząć nie później niż w ciągu miesiąca od daty otrzymania tytułu wykonawczego i zakończyć w ciągu trzech miesięcy od tej daty. Dla uzasadnionych przypadków „Instrukcja...” dopuszcza przedłużenie postępowania do 6 miesięcy, a w sprawach większych zaległości nawet do 12 miesięcy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak jest uzasadnienia stosowania postanowień tej instrukcji do nieuiszczonych należności z tytułu grzywien nałożonych z tytułu mandatów karnych kredytowanych, głównie z powodu stosunkowo nieznacznych kwot należności, tj. od 5 do 500 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadkach ściągania grzywien z tytułu mandatów karnych kredytowanych urzędy skarbowe nie przestrzegały pod względem terminowości nie tylko terminów określonych w Kpa, lecz także zaleceń instrukcji Ministerstwa Finansów. Dotyczyło to zarówno terminów wszczynania postępowania, jak też czasu trwania egzekucji.

I tak na przykład:

- w US w Białobrzegach odnotowano wielomiesięczne (5 do 10 miesięcy) opóźnienia w przydzielaniu tytułów wykonawczych poborcom skarbowym,
- na 98 badanych przez kontrolę tytułów wykonawczych dotyczących mandatów, w których postępowanie Drugi US w Białymstoku wszczął w terminie do 1 miesiąca (tj. zgodnie z instrukcją Ministerstwa Finansów) czas trwania

¹⁸ Nie publikowana.

postępowania w 61 przypadkach (62,2%) był dłuższy niż 3 miesiące, a 27 spraw (27,5%) zakończono w terminie od 7 do 15 miesięcy,

- w US w Chełmie 70% postępowań dotyczących mandatów wszczynano w 3-10 miesięcy od daty wydania postanowienia o wszczęciu, a okresy ściągania należności wynosiły 3-20 miesięcy,
- w US Poznań-Winogrody stwierdzono przypadki wszczynania czynności egzekucyjnych w terminie do 2 lat po dacie wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu, a w US w Rudzie Śląskiej maksymalna liczba dni od podjęcia postanowienia wyniosła 1.130.

Pozytywnego przykładu rozpoczynania i przeprowadzania egzekucji dostarczyła kontrola US w Wałcu, gdzie czas trwania postępowania egzekucyjnego wynosił średnio 1 miesiąc, a czas trwania czynności poborcy skarbowego od dnia otrzymania pierwszego przydziału tytułu do dnia wpłaty na rachunek bankowy wierzyciela - średnio jeden tydzień.

W licznych przypadkach ustalenie faktycznego terminu przebiegu postępowania egzekucyjnego nie było możliwe, gdyż przedłożona kontrolującym dokumentacja była niekompletna, nie zawierała dat rozpoczynania i zakończenia postępowania egzekucyjnego lub też była sporządzana niezgodnie z wymogami. Na przykład:

- w US Warszawa-Bemowo 79,8% badanych tytułów wykonawczych (219 szt.) nie posiadało daty wpływu do Urzędu, 50,4% (139 szt.) nie zawierało adnotacji o terminie przydziału do załatwienia przez poborcę skarbowego, a 45,3% (125 szt.) zawierało klauzulę wykonalności podpisaną przez osoby do tego nieuprawnione. W ewidencji tytułów wpływających z mandatów znalazły się pozycje należności na łączną kwotę 167,7 tys. zł pochodzące z innych tytułów,
- wpływu tytułów wykonawczych nie odnotowywano w US w Strzyżowie i w US Łódź-Polesie,
- w Pierwszym US w Kielcach z 79 badanych tytułów tylko 7 posiadało datę przydzielenia tytułu poborcy; w US w Jarosławiu datę taką posiadało tylko 144 z 300 badanych w toku kontroli tytułów,
- w US Poznań-Winogrody brak było potwierdzeń doręczeń odpisów tytułów wykonawczych i wezwań do zapłaty.

Wydłużanie terminów wszczynania i zakończenia postępowania egzekucyjnego przez urzędy skarbowe doprowadziło w konsekwencji do powstania na koniec okresu objętego kontrolą, tj. na 30 czerwca 1998 r. znacznych zaległości w sprawach dotyczących należności z tytułu nieuiszczonych mandatów karnych kredytowanych. Podstawową przyczyną powstania tych zaległości był znacznie zwiększony napływ tytułów wykonawczych z urzędów wojewódzkich w II połowie 1997 r. i I półroczu 1998 r. (rozdział II pkt. 2.1. „Informacji ...”), przy nie zwiększanej w tym okresie obsadzie osobowej komórek egzekucyjnych w urzędach skarbowych. Naczelnicy urzędów skarbowych w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne, a komornicy skarbowi w wyjaśnieniach dla kontrolerów często określali ten spływ tytułów wykonawczych w ostatnim okresie jako „nieregularny”, „akcyjny” i „lawinowy”. Kontrola potwierdziła niesystematyczność wpływu do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych dotyczących nieuiszczonych mandatów karnych kredytowanych z urzędów wojewódzkich, gdyż np.

- zintensyfikowanie działalności dotyczącej wystawiania tytułów wykonawczych przez UW w Warszawie (jak również inne urzędy wojewódzkie) spowodowało w US Warszawa-Wola znaczny wzrost tytułów wykonawczych do załatwienia (1996 r. - 24,0 tys. szt.; 1997 r. - 27,1 szt.; 11 m-cy 1998 r. - 39,2 tys. szt.) przy niezmienionej 7-osobowej obsadzie stanowisk poborców skarbowych. Prawie dwukrotny wzrost liczby tytułów wykonawczych w ostatnim okresie miał miejsce również w US Warszawa-Bemowo,
- w US w Sosnowcu liczba otrzymanych tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych kredytowanych wzrosła z 1.784 tytułów w 1996 r. do 3.738 w I półroczu 1998 r.; podobny wzrost nastąpił w US w Świnoujściu,
- w US w Koninie w I półroczu 1998 r. załatwiono tyle tytułów ile w całym 1997 r.,
- do US w Chorzowie wpłynęły w I półroczu 1998 r. 2.642 tytuły wykonawcze, tj. o 161 tytułów więcej niż w całym 1997 r., a 83% z tytułów wykonawczych z wystawionych przez UW w Katowicach oczekujących na załatwienie dotyczyło lat 1995-1996.

Żaden z kontrolowanych urzędów skarbowych nie prowadził na bieżąco egzekucji napływających tytułów wykonawczych dotyczących grzywien z tytułu mandatów. Na dzień 30 czerwca 1998 r., tj. na koniec okresu objętego kontrolą, ogólna kwota należności budżetowych w stosunku do których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, wyniosła wg ustaleń kontroli 2.387,7 tys. zł, przy czym:

- najwyższa kwota ogółem spraw zaległych wystąpiła w US Łódź-Polesie (5.268 tytułów na kwotę 293,9 tys. zł),
- w 9 urzędach skarbowych kwoty zaległości kształtowały się w granicach powyżej 100 tys. zł (US w Białymstoku - 150,3 tys. zł, US w Grójcu - 137,3 tys. zł, US w Jeleniej Górze - 135,5 tys. zł, US w Koninie - 169,7 tys. zł, US w Radomiu - 144,0 tys. zł, US w Sosnowcu - 116,6 tys. zł, US Warszawa-Bemowo - 166,8 tys. zł, US Warszawa-Wola - 187,6 tys. zł, US w Zielonej Górze - 154,4 tys. zł),
- w pozostałych urzędach skarbowych kwota zaległych spraw dotyczących egzekucji grzywien pochodzących z mandatów karnych kredytowanych kształtowała się w wysokości poniżej 100,0 tys. zł od 2,6 tys. zł (US w Kolbuszowej) do 77,7 tys. zł (US w Chełmie).

Z treści odpowiedzi wojewodów na wystąpienia pokontrolne należy wnioskować, że liczba tytułów wykonawczych wystawionych w 1998 r. po kontroli NIK i przekazanych do urzędów skarbowych, w znaczący sposób zwiększy liczbę i kwotę zaległych spraw oczekujących na postępowanie egzekucyjne. Jeden tylko Zakład Obsługi UW w Warszawie poinformował NIK, że w okresie od 1 lipca do 12 listopada 1998 r. wystawił i przekazał do urzędów skarbowych 69.866 tytułów wykonawczych.

Skuteczność egzekucji należności z tytułu nie uiszczonych mandatów karnych kredytowanych w 28 badanych urzędach skarbowych wykazywała bardzo duże zróżnicowanie. Wahala się ona w granicach od ponad 80% do poniżej 20% w różnych urzędach; była także różna w tych samych urzędach w poszczególnych okresach objętych kontrolą. Wyniki kontroli świadczą również o tym, że w skontrolowanych

urzędach skuteczność ta wykazywała tendencje rosnące bądź też malejące. Z ustaleń kontroli wynika m.in., że:

- niski wskaźnik ściągłości tych należności spowodowany był nie tylko przewlekłością postępowania egzekucyjnego w urzędach skarbowych, ale wcześniejszymi opóźnieniami w wystawianiu tytułów wykonawczych przez urzędy wojewódzkie. Znaczny upływ czasu od nałożenia mandatu do rozpoczęcia egzekucji (w wielu przypadkach powyżej 2 lat) wpływał na dezaktualizację danych dotyczących miejsca pracy i miejsca zamieszkania zobowiązanego. Na przykład w US w Chorzowie 35% upomnień wysłanych z inicjatywy tego Urzędu do obwinionych wróciło z adnotacjami: „adresat nieznan”, „adresat wyprowadził się” lub „adresat nie zamieszkuje pod wspomnianym adresem”. Niektóre tytuły wykonawcze przekazywane przez urzędy wojewódzkie z opóźnieniem były bliskie 3-letniego okresu przedawnienia. Kontrola wykazała także przypadki nielegalnego działania urzędów skarbowych po okresie przedawnienia. Postępowanie egzekucyjne w stosunku do należności przedawnionych podejmowano m.in. w US w Chorzowie (w 3 przypadkach), w US w Nowym Sączu (w 8 przypadkach). W US w Tczewie z 249 badanych tytułów wykonawczych w 61 przypadkach na kwotę 1.480 zł nastąpiło przedawnienie roszczeń. Z ustaleń kontroli wynika, że do urzędów skarbowych będą kierowane w 1999 r. zaległe tytuły wykonawcze dotyczące mandatów wystawionych w 1996 r., co oznacza, że problem przedawnienia tych należności nie zniknie,
- relatywnie wyższe wskaźniki ściągłości przez urzędy skarbowe należności z tytułu niewiszczonych mandatów karnych kredytowanych występowały w małych ośrodkach miejskich (np. w US w Rudzie Śląskiej, US w Jarosławiu, US w Strzyżowie średnio 60-70%), a znacznie niższe w dużych miastach wojewódzkich (np. w US Warszawa-Bemowo wskaźnik ściągłości mierzony stosunkiem kwoty wyegzekwowanej z mandatów do kwoty objętej tytułami wykonawczymi wynosił w okresie objętym kontrolą od 29,7% w 1996 r. do 36,2% w I półroczu 1998 r.; w US Warszawa-Wola 42,8% - 37,5%, w US w Nowym Sączu 17,9% - 39,0%, w Pierwszym US w Kielcach 44,1% - 33,7%),

- wskaźnik ściągalności dla należności mandatowych mierzony kwotowo był zazwyczaj niższy niż wskaźnik ściągalności należności budżetowych ogółem w kontrolowanym urzędzie skarbowym,
- wśród najczęściej spotykanych przyczyn trudności w wyegzekwowaniu należności z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych wymienić należy: nakładanie dużej ilości mandatów (najczęściej za wykroczenia w ruchu drogowym) na ludzi młodych, uczniów, studentów, będących na utrzymaniu rodziców i nie posiadających ruchomości, które mogłyby podlegać zajęciu; karanie mandatami kredytowanymi osób bez stałego miejsca zamieszkania i takich, których stan majątkowy uniemożliwiał uzyskanie egzekwowanych należności; brak możliwości uzyskania kwoty przewyższającej poniesione koszty egzekucyjne; zmiany danych personalnych zobowiązanego lub zamieszczanie niewłaściwych danych w treści tytułu wykonawczego (przekręcone nazwisko, inne miejsce pracy, adres itp.).

W zakresie terminowości przekazywania do urzędów wojewódzkich dokumentacji spraw zakończonych wnioskami o umorzenie i gotówki uzyskanej z egzekucji należności stwierdzono nieliczne nieprawidłowości. Przypadki takie wystąpiły w US w Jaśle, US w Jeleniej Górze, Pierwszym US w Kielcach, US w Nowym Sączu i US w Tczewie.

2.3. Wyniki kontroli jednostek organizacyjnych Policji

Kontrolą objęto 31 jednostek organizacyjnych Policji z terenu 22 byłych województw¹⁹, w tym 30 komend rejonowych oraz Komendę Stołeczną Policji, w której funkcjonowała specyficzna struktura organizacyjna polegająca na centralizacji gospodarki mandatowej na szczeblu stołecznym.

Zasady nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych

¹⁹ Wykaz kontrolowanych jednostek podano w załączniku nr 1 do „Informacji...”

z dnia 5 marca 1991 r.²⁰. Zasady gospodarki mandatowej w strukturze organizacyjnej jednostek Policji zostały szczegółowo rozwinięte w piśmie okólnym nr 2/92 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 listopada 1992 r. w sprawie dokumentacji i ewidencji grzywien w postępowaniu mandatowym. Dodatkowo w kontrolowanych jednostkach organizacyjnych Policji obowiązywały instrukcje i wytyczne wydawane na podstawie wymienionego pisma okólnego nr 2/92 przez komendantów wojewódzkich oraz wewnętrzne uregulowania w formie zarządzeń, decyzji i regulaminów wydawane przez komendantów rejonowych (np. w KRP w Białobrzegach, KRP w Białymstoku, KRP w Lubaniu, KRP w Opolu, KRP we Włocławku). Niektórzy komendanci rejonowi wydawali decyzje i zarządzenia dotyczące gospodarki mandatowej w związku z prowadzoną przez NIK kontrolą w II półroczu 1998 r. (np. w KRP w Nowym Sączu, KRP w Pabianicach, KRP w Radomiu, KRP w Ropczycach).

Z ustaleń kontroli wynika, że pomimo stworzenia szczegółowych regulacji wewnętrznych w samej Policji, w kontrolowanych jednostkach organizacyjnych bezpośredni przełożeni nie egzekwowali od podległych funkcjonariuszy przestrzegania ustalonych zasad i obowiązków określonych w przepisach regulujących gospodarkę mandatową.

Kontrola wykazała, że w kontrolowanych jednostkach Policji nieprzestrzeganie terminowości rozliczania funkcjonariuszy z pobranej gotówki i pokwitowań odbioru mandatów karnych kredytowanych było zjawiskiem powszechnym. Spośród 31 kontrolowanych jednostek Policji, tylko w 3 przypadkach (KRP w Kielcach, KRP w Kolbuszowej i KRP w Policach) nie wniesiono zastrzeżeń do trybu i terminowości rozliczania funkcjonariuszy, a w 2 innych (KRP w Opolu i KRP w Ropczycach) stwierdzono jedynie przypadki nieznacznych uchybień. I tak na przykład:

- w KRP w Białobrzegach funkcjonariusze wpłacali gotówkę do kasy Komendy w terminie od 1 dnia do 279 dni od daty nałożenia grzywny,

²⁰ jt. Dz.U. z 1998 r. Nr 94, poz. 601.

- w KRP w Chełmie 37 funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego przetrzymywało gotówkę ponad miesiąc, w tym 2 około pół roku, a w 1 przypadku 332 dni; praktyka taka była w tym Wydziale powszechnie stosowana. Dokonywano wpłat częściowych lub zaniżano wpłaty, zwłaszcza w okresach przedsięwziętych,
- w KRP w Koninie inwentaryzacja na dzień 31.12.96 r. wykazała, że policjanci posiadali 20,7% całorocznej wpłaty gotówki uzyskanej z mandatów (40,9 tys. zł), a na dzień 31.12.97 r. - 129,6 tys. zł, tj. 90,7% gotówki uzyskanej z mandatów w ciągu 11 m-cy 1997 r.,
- w latach 1996-1997 w KRP w Radomiu funkcjonariusze przetrzymywali środki finansowe uzyskane z mandatów gotówkowych nawet do 6 miesięcy od daty nałożenia grzywny,
- w KRP w Pszczynie 84% dokonanych przez policjantów wpłat do kasy Komendy stanowiły kwoty 1.000 zł, co oznacza, że wpłaty te zostały dokonane dopiero po wykorzystaniu całego formularza mandatów karnych gotówkowych; kwotę 2.000 zł policjant wpłacił dopiero w czasie kontroli, tj. po 9 i 11 miesiącach od daty nałożenia ostatniego mandatu w blockach,
- w KRP w Białobrzegach z 1.750 odcinków mandatów karnych gotówkowych nałożonych w okresie od 1.01.96 r. do 30.06.98 r. na 320 odcinkach nie wpisano dat wystawienia mandatów, a w KRP w Lubaniu ze 156 wykorzystanych blocków gotówkowych przekazanych do UW w Jeleniej Górze na 50 brak było dat ukarania obwinionego,
- w KRP we Włocławku rozliczenia blocków mandatowych z funkcjonariuszami dokonywane były w terminach do 95 dni od daty nałożenia ostatniego mandatu, a w 12 przypadkach funkcjonariusze przetrzymywali gotówkę uzyskaną z mandatów (w kwotach do 700 zł) przez okres od 44 do 152 dni od daty nałożenia mandatów. Kontrola ujawniła ponadto, że ewidencja kasowa w KRP była sporządzana nierzetelnie, gdyż daty na kopiach dowodów przyjęć do kasy gotówki od funkcjonariuszy były od 11 do 72 dni późniejsze niż wykazane w oryginałach. Delegatura NIK w Bydgoszczy skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W większości kontrolowanych komend rejonowych gospodarka bloczkami mandatowymi była niezgodna z postanowieniami pisma okólnego nr 2/92 Komendanta Głównego Policji z 2 listopada 1997 r. w zakresie wydawania policjantom upoważnionym do nakładania grzywien nowych formularzy mandatów po uprzednim rozliczeniu się z posiadanych bloczków. Tylko w 7 przypadkach (KRP w Ciechanowie, KRP w Kielcach, KRP w Kolbuszowej, KRP w Nowym Sączu, KRP w Opolu, KRP w Policach, KRP w Zielonej Górze), tj. w ok. 22% badanych jednostek Policji, kontrolujący nie wnieśli zastrzeżeń do gospodarki bloczkami mandatowymi. W pozostałych jednostkach miały miejsce przypadki wydawania kolejnych bloczków funkcjonariuszom, którzy nie dokonali wcześniejszego rozliczenia. Na przykład:

- w KRP w Jarosławiu ustalono, że wśród badanej przez kontrolujących grupy 80 bloczków mandatów gotówkowych i 145 kredytowanych, przed rozliczeniem się funkcjonariuszy z wcześniej pobranych bloczków wydane zostało 51 bloczków gotówkowych (61%) i 63 kredytowane (43% wydanych),
- w KRP w Ropczycach na 283 formularze mandatów gotówkowych wydane funkcjonariuszom w okresie objętym kontrolą 101 formularzy (36%) wydano 29 funkcjonariuszom przed rozliczeniem się z wcześniej pobranych; dotyczyło to również formularzy mandatów kredytowanych (12 bloczków, tj. 5% z 220 wydanych), a wydawanie kolejnych bloczków następowało w czasie od 1 do 120 dni przed rozliczeniem z bloczków posiadanych,
- w KRP w Brzozowie wyniki inwentaryzacji formularzy bloczków mandatowych na dzień 31.12.97 r. wykazały, że 13 policjantów posiadało niewykorzystane bloczki mandatów gotówkowych wydanych w grudniu 1996 r. i styczniu 1997 r.

W komendach rejonowych, które dopełniały obowiązku przeprowadzania raz w roku kontroli dokumentów z zakresu gospodarki mandatowej (pkt. 15 pisma okólnego nr 2/92 Komendanta Głównego Policji) jednorazowo likwidowano zaległości w rozliczaniu policjantów z gotówki i bloczków, jednak w okresie do następnej inwentaryzacji zaległości te najczęściej pojawiały się ponownie.

Kontrolowane komendy rejonowe Policji nieterminowo wywiązywały się ze swoich obowiązków wobec urzędów wojewódzkich określonych w piśmie okólnym nr 2/92. Stwierdzone przez kontrolę zaniedbania obowiązków dotyczyły przede wszystkim:

- terminowego przekazywania do urzędów wojewódzkich odcinków nałożonych mandatów karnych kredytowanych,
- terminowego przekazywania na rachunek urzędu wojewódzkiego wpływów z tytułu nałożonych grzywien,
- comiesięcznego przekazywania do urzędu wojewódzkiego informacji o nałożonych grzywnach i wykorzystanych blockach mandatowych wynikającego z 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 blocków mandatowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaniedbania jednostek Policji w zakresie terminowości przekazywania do właściwych urzędów wojewódzkich wpływów z mandatów karnych gotówkowych i pokwitowań mandatów karnych kredytowanych były wynikiem braku bieżącego nadzoru i kontroli ze strony przełożonych wobec pracowników komend odpowiedzialnych za poszczególne zagadnienia z zakresu gospodarki mandatowej.

Należy zaznaczyć, że kontrolowane komendy, które nie przestrzegały wynikających z przepisów terminów, z zasady nie były dyscyplinowane przez właściwe urzędy wojewódzkie, co należy tłumaczyć wcześniej omówionymi w „Informacji ...” opóźnieniami w działaniach urzędów wojewódzkich na rzecz pozyskania dochodów pochodzących z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych. Urzędy wojewódzkie nie reagowały nawet w przypadkach, gdy komendy rejonowe Policji nie nadsyłały miesięcznych informacji.

Brak systematyczności w nadsyłaniu przez komendy okresowych informacji o liczbie pobranych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i pobranych grzywien był, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, spowodowany zaniedbaniami przez komendantów kontrolowanych jednostek Policji obowiązku comiesięcznego rozliczania podległych funkcjonariuszy (zgodnie z pkt. 11 pisma okólnego nr 2/92 Komendanta Głównego Policji z 2 listopada 1992 r.), uprawnionych do nakładania grzywien - „bez względu na fakt, czy policjant nałożył w tym okresie grzywnę, czy też nie...” Wprawdzie niektóre z kontrolowanych jednostek przestrzegały miesięcznych terminów wysyłania obowiązkowych informacji do urzędu wojewódzkiego, jednak rzetelność takich informacji budziła zastrzeżenia w przypadkach, gdy komenda rejonowa podawała dane oparte na niepełnych rozliczeniach za okres sprawozdawczy funkcjonariuszy uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych.

Kontrola dostarczyła także licznych przypadków wypełniania przez funkcjonariuszy potwierdzeń ukarania mandatem karnym w sposób mało czytelny, a nawet uniemożliwiający egzekucję nałożonych grzywien. Przykładem może być KRP w Lubaniu, gdzie z 407 wyrywkowo sprawdzonych przez kontrolującego potwierdzeń ukarania mandatem kredytowanym w 80 przypadkach (19,7%) adres obwinionego był nieczytelny w części lub w całości; w 74 przypadkach (18,2%) dane dotyczące miejsca pracy były niekompletne lub nieczytelne; w 72 przypadkach (17,7%) nie podano dokumentu, z którego spisano dane osobowe, a w 5 przypadkach nieczytelne były imiona i nazwiska osób ukaranych mandatami.

Ustalenia kontroli wykazały, że stosowany w latach 1996-1998 w Komendzie Stołecznej Policji i podporządkowanych jej jednostkach system odbiegający od powszechnie stosowanego, polegający na centralizowaniu gospodarki mandatowej na szczeblu stołecznym okazał się nieskuteczny. Nie zapewniono dostatecznego nadzoru i kontroli nad rozliczaniem policjantów (w latach 1996-1997 do rozliczeń miesięcznych przystępowało tylko 10-30% policjantów nakładających mandaty), gotówka z mandatów nie była odprowadzana terminowo; z opóźnieniem

odprowadzano potwierdzenia ukarania mandatami karnymi kredytowanymi, nie uregulowano również zasad prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej i gospodarki kasowej dla podległych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym przekazała uwagi i wnioski w tej sprawie Komendantowi Stołecznemu. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że w 1999 r. w nowej strukturze organizacyjnej stołecznej Policji obowiązywać będą inne zasady prowadzenia gospodarki mandatowej.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Wyniki kontroli zostały omówione na naradach pokontrolnych zorganizowanych w 35 skontrolowanych jednostkach. Po zakończeniu kontroli skierowano do kierowników 83 jednostek kontrolowanych wystąpienia pokontrolne zawierające omówienie wyników kontroli, oceny, uwagi i wnioski. Dodatkowo skierowano

5 wystąpień pokontrolnych do jednostek innych niż kontrolowane. Były to:

- jednostki nadrzędne (Komendanci Wojewódzcy Policji w Koninie, Jeleniej Górze, Włocławku oraz Komendant Wojewódzki Policji Województwa Dolnośląskiego - w związku z kontrolami przeprowadzonymi w komendach rejonowych),
- Prezydent Miasta Chełma (w związku z nieprawidłowościami w rozliczeniach Urzędu Wojewódzkiego w Chełmie ze strażą miejską).

Zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK miały miejsce w czterech z kontrolowanych jednostek, tj. w Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, Urzędzie Wojewódzkim w Jeleniej Górze, Urzędzie Wojewódzkim w Nowym Sączu i Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi. Zastrzeżenia zgłoszone przez Wojewodę Jeleniogórskiego zostały oddalone z przyczyn formalnych, gdyż zgłoszono je po upływie ustawowego terminu. Zastrzeżenia zgłoszone przez Wojewodę Łódzkiego i Wojewodę Nowosądeckiego zostały w całości

oddalone, a zastrzeżenia wniesione przez Wojewodę Katowickiego do ocen i uwagi zawartych w wystąpieniu zostały częściowo uwzględnione.

Delegatura NIK w Bydgoszczy skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa w związku z kontrolą przeprowadzoną w Komendzie Rejonowej Policji we Włocławku. (str. 42-43)

Z odpowiedzi na wystąpienia nadesłanych do Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w związku z realizacją wniosków pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych podjęli i przeprowadzili szereg konkretnych przedsięwzięć mających na celu usprawnienie systemu organizacji poboru należności budżetowych pochodzących z mandatów, likwidację opóźnień w systemie egzekucji tych należności oraz usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w rozliczeniach i sprawozdawczości. Niektóre działania podjęte zostały na wniosek kontrolujących już w czasie trwania kontroli.

W poszczególnych grupach kontrolowanych jednostek, najistotniejsze działania podjęte na wniosek NIK po zakończeniu kontroli, przedstawiały się następująco:

- w urzędach wojewódzkich podjęto działania mające na celu przyspieszenie likwidacji zaległości w egzekwowaniu zaległości budżetowych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych kredytowanych, przy czym niektóre z nich rozpoczęto już w czasie trwania kontroli. Polegały one na: wprowadzeniu dwuzmianowego systemu pracy komórki organizacyjnej d/s mandatów (Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie), zwiększeniu obsady etatowej właściwych komórek (Białystok, Ciechanów, Kielce, Przemyśl, Szczecin, Włocławek), usprawnieniu ewidencji komputerowej mandatów poprzez wymianę programu oraz uzupełnieniu wyposażenia komputerowego i urządzeń towarzyszących (Białystok, Gdańsk, Kielce, Szczecin, Włocławek), skierowaniu ponagieł do urzędów skarbowych opóźniających realizację tytułów wykonawczych (Białystok, Gdańsk, Szczecin). Wojewodowie powiadomili ponadto NIK o innych

planowanych przedsięwzięciach, takich jak wydanie zarządzeń i instrukcji, przeszkolenie pracowników komórek d/s mandatów i podjęcie dodatkowych kontroli w jednostkach organów, których funkcjonariusze (pracownicy) są uprawnieni do nakładania mandatów,

- w urzędach skarbowych podjęto działania mające na celu poprawę skuteczności czynności egzekucyjnych oraz przeciwdziałanie wzrostowi stwierdzonych przez kontrolę zaległości. Polegały one na: zdyscyplinowaniu służb egzekucyjnych, wzmocnieniu kadrowym komórek d/s egzekucji (Kielce, Łódź-Polesie, Nowy Sącz, Poznań-Winogrody, Sosnowiec, Świnoujście), zwiększeniu ilości dni pracy poborców skarbowych w terenie poprzez zwiększenie przydziału i wydłużenie okresu służby na godziny pozasłużbowe (Ruda Śląska, Zielona Góra), zmianie zakresu obowiązków pracowników (Szczecinek), usprawnieniu obsługi komputerowej (Opole, Poznań-Winogrody, Sosnowiec),
- komendanci rejonowi Policji podjęli w stosunku do podległych pracowników działania dyscyplinujące obejmujące: postępowanie dyscyplinarne i wyjaśniające w stosunku do funkcjonariuszy nieterminowo rozliczających się z gotówki, sankcje służbowe wobec osób, które dopuścili do powstania zaniedbań, rozmowy ostrzegawcze i instruktażowe. W niektórych komendach rejonowych, na wniosek NIK, komendanci określili w formie zarządzeń, decyzji i instrukcji zasady gospodarki mandatowej w podległych im jednostkach (np. Komendanci Rejonowi w Białobrzegach, Białymstoku, Chełmie, Grójcu, Jarosławiu, Opolu, Pabianicach, Radomiu, Ropczycach). Komendant Stołeczny Policji powiadomił NIK, że wydał polecenie opracowania jednolitych zasad w sprawie postępowania mandatowego w dostosowaniu do nowej struktury organizacyjnej warszawskiej Policji.

Z materiałów pokontrolnych wynika, że wskutek działań podjętych w związku z kontrolą NIK spowodowano odzyskanie dla budżetu państwa kwoty należnych dochodów w łącznej wysokości 2.889,3 tys. zł.

Warszawa, kwietnia 1999 r.

**Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

**Piotr Kownacki
Warszawa, 1999.**

**Dyrektor
Departamentu Budżetu Państwa**

Waldemar Długolecki

**Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

**Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1999.**

WYKAZ KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

I. Urzędy wojewódzkie i zakłady obsługi U.W.

1. Urząd Wojewódzki w Białymstoku
2. Urząd Wojewódzki w Chełmie
3. Urząd Wojewódzki w Ciechanowie
4. Urząd Wojewódzki w Gdańsku
5. Urząd Wojewódzki w Jeleniej Górze
6. Urząd Wojewódzki w Katowicach
7. Urząd Wojewódzki w Kielcach
8. Urząd Wojewódzki w Koninie
9. Urząd Wojewódzki w Koszalinie
10. Urząd Wojewódzki w Krośnie
11. Urząd Wojewódzki w Łodzi
12. Urząd Wojewódzki w Nowym Sączu
13. Urząd Wojewódzki w Opolu
14. Urząd Wojewódzki w Pile
15. Urząd Wojewódzki w Poznaniu
16. Urząd Wojewódzki w Przemyśle
17. Urząd Wojewódzki w Radomiu
18. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
19. Urząd Wojewódzki w Szczecinie
20. Urząd Wojewódzki w Warszawie
21. Urząd Wojewódzki we Włocławku
22. Urząd Wojewódzki w Zielonej Górze
23. Zakład Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi
24. Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie

II. Urzędy Skarbowe

1. Urząd Skarbowy w Białobrzegach
2. Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku
3. Urząd Skarbowy w Chełmie
4. Urząd Skarbowy w Chorzowie
5. Urząd Skarbowy w Ciechanowie
6. Urząd Skarbowy w Grójcu
7. Urząd Skarbowy w Jarosławiu
8. Urząd Skarbowy w Jaśle
9. Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze
10. Pierwszy Urząd Skarbowy w Kielcach
11. Urząd Skarbowy w Kolbuszowej
12. Urząd Skarbowy w Koninie
13. Urząd Skarbowy w Łodzi-Polesie

14. Urząd Skarbowy w Nowym Sączu
15. Urząd Skarbowy w Opolu
16. Urząd Skarbowy w Poznaniu-Winogrody
17. Pierwszy Urząd Skarbowy w Radomiu
18. Urząd Skarbowy w Rudzie Śląskiej
19. Urząd Skarbowy w Sosnowcu
20. Urząd Skarbowy w Strzyżowie
21. Urząd Skarbowy w Szczecinku
22. Urząd Skarbowy w Świnoujściu
23. Urząd Skarbowy w Tczewie
24. Urząd Skarbowy w Wałczu
25. Urząd Skarbowy Warszawa - Bemowo
26. Urząd Skarbowy Warszawa - Wola
27. Urząd Skarbowy we Włocławku
28. Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze

III. Komendy Policji

1. Komenda Rejonowa Policji w Białobrzegach
2. Komenda Rejonowa Policji w Białymstoku
3. Komenda Rejonowa Policji w Brzozowie
4. Komenda Rejonowa Policji w Chełmie
5. Komenda Rejonowa Policji w Ciechanowie
6. Komenda Rejonowa Policji w Grójcu
7. Komenda Rejonowa Policji w Hajnówce
8. Komenda Rejonowa Policji w Jarosławiu
9. Komenda Rejonowa Policji w Katowicach
10. Komenda Rejonowa Policji w Kielcach
11. Komenda Rejonowa Policji w Kolbuszowej
12. Komenda Rejonowa Policji w Koninie
13. Komenda Rejonowa Policji w Krośnie
14. Komenda Rejonowa Policji w Lubaniu
15. Komenda Rejonowa Policji w Nowym Sączu
16. Komenda Rejonowa Policji w Opolu
17. Komenda Rejonowa Policji w Pabianicach
18. Komenda Rejonowa Policji w Policach
19. Komenda Rejonowa Policji Poznań Stare Miasto
20. Komenda Rejonowa Policji w Pruszczu Gdańskim
21. Komenda Rejonowa Policji w Przemyślu
22. Komenda Rejonowa Policji w Pszczynie
23. Komenda Rejonowa Policji w Radomiu
24. Komenda Rejonowa Policji w Ropczycach
25. Komenda Rejonowa Policji w Sokółce
26. Komenda Rejonowa Policji w Szczecinku
27. Komenda Rejonowa Policji w Wałczu
28. Komenda Rejonowa Policji we Włocławku

29. Komenda Rejonowa Policji w Zgorzelcu
30. Komenda Rejonowa Policji w Zielonej Górze
31. Komenda Stołeczna Policji w Warszawie