



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-15-02-2012

P/12/158

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma

FB/10A
3-10-2012
J

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



WUW120191222

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/158 – Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82317 z dnia 8 sierpnia 2012 r. 2. Renata Robińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82316 z dnia 8 sierpnia 2012 r
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, 61-713 Poznań, al. Niepodległości 16/18 (zwany dalej WUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła terminowe ewidencjonowanie mandatów w księgach rachunkowych, terminowe przekazywanie tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych oraz zasadniczo prawidłową organizację procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą głównie niedokonywania zwrotu nadpłat lub niezaliczania nadpłat na poczet innych wymagalnych należności tego samego zobowiązanego, nienaliczania odsetek od nieterminowych wpłat kar administracyjnych, niezawiadamiania organu egzekucyjnego o wygaśnięciu należności w wyniku ich zapłaty, wystawiania tytułów wykonawczych na podstawie mandatów już uregulowanych, a także niesystematycznego podejmowania działań w celu uzyskania informacji o toczących się postępowaniach odwoławczych od decyzji nakładających kary administracyjne, co powodowało skrócenie okresu umożliwiającego wyegzekwowanie należności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie i dokumentowanie czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W części budżetu państwa 85/30, dochody wpłacone z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, według stanu na 30 czerwca 2012 r. wyniosły 33 824 586,13 zł i w stosunku do stanu na 30 czerwca 2011 r., wzrosły o 3 704 659,85 zł (tj. o 12,30%), a dochody otrzymane z tego tytułu, według stanu na

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

31 grudnia 2011 r., wyniosły 63 605 965,67 zł i w stosunku do stanu na 1 stycznia 2011 r. wzrosły o 5 246 116,77 zł (tj. o 8,99%).

W części budżetu państwa 85/30, zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, według stanu na 30 czerwca 2012 r., wyniosły 48 948 344,27 zł i w stosunku do stanu na 1 stycznia 2012 r. wzrosły o 2 302 658,20 zł (tj. o 4,94 %), w stosunku do stanu na 30 czerwca 2011 r. wzrosły o 5 683 759,05 zł (tj. o 13,14%), a w stosunku do stanu na 1 stycznia 2011 r. wzrosły o 8 651 478,33 zł (tj. 21,47%).

(dowód: akta kontroli str. 6-40)

Zaległości netto² z tytułu mandatów (ewidencjonowanych w dziale 750, rozdziale 75011 § 0570), według stanu na 30 czerwca 2012 r., wyniosły 48 439 218,67 zł i w stosunku do stanu na 1 stycznia 2012 r. wzrosły o 2 114 518,13 zł (tj. o 4,56 %), w stosunku do stanu na 30 czerwca 2011 r. wzrosły o 5 960 545,21 zł (tj. o 14,03%), a w stosunku do stanu na 1 stycznia 2011 r. wzrosły o 9 081 459,67 zł (tj. 23,07%). W kwocie 48 439,22 tys. zł zaległości, 29,94% (14 504,15 tys. zł) stanowiły zaległości z tytułu mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. Tytułami wykonawczymi objęto, według stanu na 30 czerwca 2012 r., 87,46% zaległości z tego tytułu, w tym wszystkie zaległości z tytułu mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-34, 45-48)

Nadpłaty z tytułu mandatów (ewidencjonowanych w dziale 750, rozdziale 75011 § 0570), według stanu na 30 czerwca 2012 r., wyniosły 2 991 961,45 zł i w stosunku do stanu na 1 stycznia 2012 r. wzrosły o 148 086,72 zł (tj. o 5,21%), w stosunku do stanu na 30 czerwca 2011 r. wzrosły o 79 915,63 zł (tj. o 2,74%), a w stosunku do stanu na 1 stycznia 2011 r. wzrosły o 172 933,85 zł (tj. 6,13%).

(dowód: akta kontroli str. 8-34)

Zaległości z tytułu kar administracyjnych, które nakłada wojewoda lub do których dochodzenia jest on uprawniony na podstawie poniżej wskazanych przepisów³, według stanu na 30 czerwca 2012 r., wyniosły 496 499,78 zł i w stosunku do stanu na 1 stycznia 2012 r. wzrosły o 188 508,72 zł (tj. 61,21%), w stosunku do stanu na 30 czerwca 2011 r. spadły o 268 851,98 zł (tj. 35,13%), a w stosunku do stanu na 1 stycznia 2011 r. spadły o 432 097,16 zł (tj. 46,53%). W kwocie 496,50 tys. zł zaległości, 19,19% (95,27 tys. zł) stanowiły zaległości z tytułu kar administracyjnych nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. Tytułami wykonawczymi objęto, według stanu na 30 czerwca 2012 r., 34,04% zaległości z tego tytułu, w tym wszystkie zaległości z tytułu kar administracyjnych nałożonych przed 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 35-44, 49-59)

1.2. Na wysokość powyższych zaległości z tytułu mandatów i kar administracyjnych, istotny wpływ miały odpisy należności dokonane z tytułu przedawnienia, w kwocie 9 640 410,31 zł oraz decyzje o udzieleniu ulg w spłacie zobowiązań, w kwocie 734 123,09 zł.

² Dane według ewidencji księgowej należności

³ Uwzględniono wyłącznie kary, w stosunku do których prawo żądania ich wykonania w drodze egzekucji administracyjnej przysługuje wojewodzie na podstawie ustawy: z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 Nr 175, poz. 1362 ze zm.), z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.), z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.) z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.), z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 623 ze zm.).

Spośród 2 002 wniosków w sprawie przyznania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu mandatów i kar administracyjnych, które wpłynęły do WUW w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., Wojewoda wydał 518 decyzji w sprawie rozłożenia na raty, na kwotę 722 410,09 zł (dot. zobowiązań wynikających z 773 mandatów i 7 kar administracyjnych) oraz 8 decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności, na kwotę 11 713,00 zł (dot. zobowiązań wynikających z 7 mandatów i 1 kary administracyjnej). W badanym okresie, Wojewoda nie wydał żadnej decyzji w sprawie umorzenia ww. zobowiązań.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., przedawnieniu uległy 62 743 grzywny nałożone w drodze mandatów, na kwotę 9 640 410,31 zł. Odpisów przedawnionych należności, w celu urealnienia kwoty wykazywanych zaległości w ewidencji księgowej WUW, dokonywano na bieżąco, poprzez ich wyksięgowywanie w okresach kwartalnych.

Badanie próby 20 zaległości z tytułu mandatów, które zostały odpisane z ewidencji księgowej w 2011 r. i 2012 r., na kwotę 24 046,70 zł, wykazało, że ich przedawnienie było wynikiem nieskutecznych działań podejmowanych przez organy egzekucyjne. W stosunku do 19 ww. należności, WUW wystawił tytuły wykonawcze w terminie do 45 dni, od dnia wpływu mandatu (bez zbędnej zwłoki)⁴.

(dowód: akta kontroli str. 60-119, 126-127, 225, 601-602)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., do WUW wpłynęło 841 011 mandatów oraz wystawiono 421 826 tytułów wykonawczych dotyczących należności z tytułu mandatów. W ww. okresie nałożono 50 kar administracyjnych i wystawiono 13 tytułów wykonawczych dotyczących tych kar.

(dowód: akta kontroli str. 120-121)

1.4. Należności z tytułu mandatów karnych wprowadzane były do ewidencji księgowej WUW na bieżąco, w terminie nieprzekraczającym 22 dni od dnia ich dostarczenia do Urzędu. Terminy te były przez WUW osiągnięte, pomimo wzrostu liczby mandatów podlegających zaewidencjonowaniu, odpowiednio o 21,36% w 2011 roku (w stosunku do 2010 r.) oraz o 12,98% w I półroczu 2012 r. (w stosunku do I półrocza 2011 r.), przy jednocześnie zmniejszonym poziomie zatrudnienia w II połowie 2011 r. i I połowie 2012 r. (stosunku do 2010 r.).

Terminowe ewidencjonowanie należności z tytułu mandatów, umożliwiało wykazywanie tych należności we właściwych okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 122-125, 128-130, 575)

1.5. Badanie terminów wystawienia tytułów wykonawczych dotyczących zaległości z tytułu mandatów i kar administracyjnych wykazało, że w badanym okresie 66,29% mandatów, na kwotę 39 531,34 tys. zł, objęto tytułami wykonawczymi w terminie nieprzekraczającym 45 dni od daty ich wpływu do WUW, a 33,71%, na kwotę 19 795,75 tys. zł po upływie 45 dni.

Badanie 10 przypadków, w których tytuły wykonawcze nie zostały wystawione, pomimo upływu 45 dni od dnia ich wpływu do WUW, wykazało, iż w żadnej z tych spraw nie było przesłanek do wszczęcia egzekucji administracyjnej, z uwagi na zgon osoby ukaranej, albo udzielenie ukaranemu ulgi w spłacie zobowiązań.

⁴ W stosunku do 1 należności, po upływie 61 dni, od dnia wpływu tego mandatu.

W stosunku do 12 kar administracyjnych, z 13 które były wymagalne w badanym okresie, wystawiono tytuły wykonawcze w terminie nieprzekraczającym 45 dni od upływu terminu płatności kary, natomiast w jednym przypadku po tym terminie.

Badanie 43 tytułów wykonawczych wykazało, że wszystkie te tytuły spełniały wymogi formalne określone w art. 27 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵.

(dowód: akta kontroli str. 134-141, 166-172, 578-581)

Badanie terminów przekazania organom egzekucyjnym wystawionych przez WUW tytułów wykonawczych (na próbie 60 tytułów), wykazało, że były one przekazywane systematycznie, tj. w terminie nieprzekraczającym 7 dni od dnia ich wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 134-137, 155-162, 405-408)

1.6. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. Wojewoda wycofał 56 650 tytułów wykonawczych na kwotę 7 775 175,87 zł. Przyczyny wycofania tych tytułów wynikały głównie z dobrowolnych wpłat dokonanych przez zobowiązanych, po przekazaniu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego (16 przypadków na 20 badanych). W 4 przypadkach (na 20 badanych) wpłaty zobowiązanych nastąpiły jeszcze przed wystawieniem tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 163-165)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Z badania wytypowanej do kontroli próby 51 nadpłat z tytułu mandatów karnych, na kwotę 44 186,87 zł (tj. 1,48% kwoty nadpłat wg stanu na 30 czerwca 2012 r.), wynika, że WUW w tych przypadkach nie wywiązywał się z obowiązku zwrotu nienależnie wpłaconych i pobranych dochodów z tego tytułu, określonego § 14 ust. 1 pkt 2 i § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁶. Zgodnie z ww. przepisami, nadpłaty zalicza się na inne wymagalne należności przypadające od tego samego dłużnika, a w razie braku takich należności - zwraca je uprawnionej osobie.

Przyczyną powstania nadpłat w badanej próbie było: dokonanie wpłaty przez zobowiązanego i jednocześnie wyegzekwowanie kwoty należności przez organ egzekucyjny (62,75% objętych badaniem), wyegzekwowanie kwoty przez organ egzekucyjny po upływie okresu przedawnienia (7,84% objętych badaniem) lub w wysokości wyższej niż wynikająca z mandatu karnego (9,80% objętych badaniem) oraz dokonanie wpłaty przez zobowiązanego w wysokości wyższej niż wynikającej z mandatu karnego (19,61% objętych badaniem).

Wskazaną przez Z-cę Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu WUW Mariusza Śmietańskiego, przyczyną niedokonania zwrotu nienależnie pobranych lub nadpłaconych kwot należności osobom uprawnionym, był brak dyspozycji w tym zakresie ze strony zobowiązanego lub urzędu skarbowego. Podał on, że proces stwierdzenia zasadności zwrotu nadpłaty jest czasochłonny, wymagający od pracownika szczególnej staranności oraz skompletowania odpowiednich dokumentów źródłowych związanych z wyjaśnieniem wpłaty i dlatego też, sposobem na ograniczenie ewentualnych nieprawidłowych zwrotów nadpłat, jest uzyskanie od

⁵ j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015.

⁶ Dz. U. Nr 241, poz. 1616

osoby lub instytucji wpłacającej, dyspozycji co do powstałej nadpłaty. Z uwagi na ogromną ilość odnotowywanych codziennie na rachunku bankowym przelewów (ok. 2 500 operacji bankowych) i ograniczoną ilość osób przydzielonych do księgowania i rozliczania wpłat oraz opiniowania zasadności wpłat, WUW nie ma możliwości usprawnienia działań związanych ze zwrotami nadpłat.

Przyjmując do wiadomości przyczyny zaistnienia omawianej nieprawidłowości, NIK wskazuje na to, że powyższa argumentacja nie może usprawiedliwiać działania niezgodnego ze wskazanymi przepisami prawa i niedokonywania „z urzędu” zwrotu nienależnie pobranych, czy wpłaconych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 173-180, 409, 415-417, 421-426)

W wyniku badania ww. nadpłat stwierdzono również, iż WUW nie dokonywał systematycznej weryfikacji zobowiązań z tytułu mandatów karnych przypadających od tego samego dłużnika i nie zaliczał nadpłat na inne wymagalne należności z tytułu mandatów karnych tego samego zobowiązanego. Powyższe naruszało zasady gospodarki finansowej, wynikające z ww. § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, WUW podjął działania w tym zakresie i spośród zbadanych 51 nadpłat, w 18 przypadkach (35,29%) zaliczył nadpłaty na inne wymagalne należności tych zobowiązanych z tytułu mandatów, na łączną kwotę 5 231,33 zł.

(dowód: akta kontroli str. 173-180)

2. WUW nie dochodził należności z tytułu odsetek za zwłokę, w łącznej wysokości 53 919 zł, od nieterminowych wpłat kar administracyjnych nałożonych na podstawie 30 decyzji Wojewody Wielkopolskiego, na przewoźników lotniczych za przewiezienie drogą powietrzną do granicy RP cudzoziemca nieposiadającego wymaganej wizy, ani innego ważnego dokumentu, uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP⁷.

Brak działań WUW w tym zakresie, wynikał z przyjętej interpretacji prawnej, w której wskazano na brak regulacji tej materii w ustawie o cudzoziemcach, a w związku z tym wywiedziono, iż brak jest podstawy prawnej do żądania odsetek za zwłokę.

W ocenie NIK, na istnienie obowiązku dochodzenia należności z tytułu odsetek od ww. kar administracyjnych, wskazują przepisy art. 2 § 2 w związku z art. 3 pkt. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸, zgodnie z którymi, przepisy działu III tej ustawy, stosuje się również do niepodatkowych należności budżetu państwa wynikających ze stosunków publicznoprawnych, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne organy niż organy podatkowe. Uznać zatem należy, że nienaliczenie odsetek od zaległych zobowiązań było sprzeczne z dyspozycją art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej.

Kierując się wskazaną wyżej opinią, w jednej sprawie⁹, WUW nie zaliczył na poczet odsetek za zwłokę (w wysokości 249,00 zł) nadpłaty dokonanej przez przewoźnika lotniczego w kwocie 1 138,55 zł. W dniu 30 września 2011 r. WUW dokonał zwrotu

⁷ Na podst. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

⁸ t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.

⁹ Decyzja nr SO.VI.13.6171-4/11 z dnia 7 stycznia 2011 r. nałożona na przewoźnika lotniczego.

nadpłaty w pełnej wysokości, bez jej umniejszenia o należne odsetki, co było niezgodne z przepisami art. 76 ust. 1 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 181-202, 209-212, 221-224, 276-283)

3. Wbrew postanowieniom § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie egzekucji), na skutek przeoczenia pracownika, WUW nie zawiadomił organu egzekucyjnego o wygaśnięciu należności¹¹ objętej tytułem wykonawczym (w kwocie 13 564,30 zł), w związku z zapłatą dokonaną przez zobowiązanego w dniu 9 września 2011 r.

Powyższa należność została przez organ egzekucyjny wyegzekwowana i przekazana do WUW w dniu 17 października 2011 r., w wysokości 12 886,08 zł, tj. po potrąceniu opłaty komorniczej w kwocie 678,22 zł. W dniu 2 grudnia 2011 r., WUW dokonał zwrotu nienależnie pobranej kwoty, w wysokości 13 564,30 zł, na rachunek przewoźnika lotniczego.

Sytuacja ta skutkowała poniesieniem przez WUW kosztów opłaty komorniczej wysokości 678,22 zł z naruszeniem kryterium gospodarności.

(dowód: akta kontroli str. 203-222)

4. Spośród zbadanych 20 przypadków wycofania przez WUW tytułów wykonawczych przekazanych do organów egzekucyjnych, w 4 (20%), przyczyną wycofania były dobrowolne wpłaty zobowiązanych, które nastąpiły jeszcze przed wystawieniem tytułu wykonawczego. Wynikało to z faktu, że wpłaty w systemie ewidencji mandatów rejestrowane były z opóźnieniem sięgającym od 7 do 10 dni od dnia ich dokonania przez zobowiązanych. W konsekwencji, pracownicy WUW wystawiający tytuły wykonawcze, pomimo iż dokonywali weryfikacji stanu zaległości objętej tytułem, przed jego przekazaniem do organu egzekucyjnego, nie mieli wiedzy o dokonanych wpłatach.

Z wyjaśnień złożonych przez Z-cę Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu WUW Mariusza Śmiałńskiego wynika, że system „Rozliczenie Mandatów” nie ma bezpośredniego powiązania z systemem bankowym (rachunkiem bankowym, na który wpływają należności z tytułu mandatów karnych) i tym samym wszystkie przelewy dokonane na poczet mandatów karnych są rejestrowane ręcznie, a zważywszy na wszystkie czynności procesu obsługi wpłat, niezbędne przy opracowaniu wyciągu bankowego z danego dnia (zawierającego ok. 2 500 transakcji przelewów), nie ma możliwości zarejestrowania i zaksięgowania wpłat w terminie krótszym niż 7-dniowy od dnia wpływu należności na rachunek bankowy WUW.

NIK wskazuje na to, że stosowane rozwiązania nie dają aktualnych informacji, przed wysłaniem tytułu wykonawczego, czy należność nie wpłynęła już na rachunek bankowy wierzyciela, co oznacza, że nie gwarantują one należytego wywiązywania się z obowiązków wierzyciela, o których mowa w § 6 ust. 9 rozporządzenia w sprawie egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 410, 417-419)

5. W badanym okresie, po upływie 45 dni od daty wpływu do WUW, objęto tytułami wykonawczymi 141 277 mandatów (33,71%), na kwotę 19 795,75 tys. zł (w I

¹⁰ Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.

¹¹ Decyzja nr SO.VI-13.6171-4/11 z dnia 7 stycznia 2011 r. nałożona na przewoźnika lotniczego.

półroczu 2011 r. – 15 351 mandatów, na kwotę 2 334,75 tys. zł, w II półroczu 2011 r. – 1 022 mandatów, na kwotę 145,54 tys. zł oraz w I półroczu 2012 r. 124 904 mandatów, na kwotę 17 315,46 tys. zł).

Badanie 30 tytułów wykonawczych (z ww. 141 277) wykazało, że w 10 przypadkach (33,33%), tytuły zostały wystawione po upływie od 62 do 74 dni). Przyczyną opóźnień były działania związane z zamknięciem ksiąg rachunkowych, uniemożliwiające w tym okresie wystawianie tytułów wykonawczych. W wyniku kontroli stwierdzono także, że przyczyną zwłoki w wystawieniu 2 tytułów wykonawczych¹² (z 30 badanych, tj. 6,67%) było niedochowanie należytej staranności przy wypełnianiu obowiązków przez pracownika WUW w zakresie rozliczenia wpłat należności. W obu przypadkach wpłaty przypisane zostały przez pracownika WUW do niewłaściwego mandatu, co skutkowało koniecznością ich wyjaśnienia oraz przypisania do właściwych należności (w terminach sięgających odpowiednio 678 i 323 dni od dnia wpłaty błędnie przypisanej należności). W efekcie wpłynęło to na znaczne opóźnienie w wystawieniu tytułów wykonawczych obejmujących nieuregulowane należności.

(dowód: akta kontroli str. 131-133, 578-581)

6. Spośród 13 tytułów wykonawczych dotyczących zaległości wynikających z kar administracyjnych, stwierdzono że w jednym przypadku, zaległą karę (na kwotę 10 000,00 zł), objęto tytułem wykonawczym w terminie przekraczającym 756 dni od upływu terminu płatności określonego w treści decyzji¹³, czym naruszono obowiązki wierzyciela, określone w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie egzekucji. Opóźnienie w wystawieniu tytułu wykonawczego spowodowane było toczącą się procedurą odwoławczą w trybie administracyjnym i sądowym, ale także brakiem należytej staranności ze strony pracowników Wydziału Polityki Społecznej (WPS), polegającym na niepodjęciu działań w celu uzyskania informacji o rozstrzygnięciu postępowania toczącego się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym (WSA). Dopiero na skutek pisma Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego (BOA) pani Henryki Kocik, z dnia 31 grudnia 2010 r., WPS poczynił starania w celu uzyskania informacji o sposobie zakończenia tej sprawy. Wyrok WSA, oddalający skargę strony na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS), utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Wielkopolskiego, uprawomocnił się z dniem 30 grudnia 2008 r. Informację w tej sprawie, WPS przekazał do BOA (odpowiedzialnego za egzekucję należności) pismem z dnia 5 stycznia 2011 r., tj. z opóźnieniem sięgającym 736 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku umożliwiającego wszczęcie egzekucji administracyjnej. Należy jednak wskazać, że należność wynikająca z ww. kary, organ egzekucyjny wyegzekwował i przekazał do WUW w dniu 15 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-137, 462-496)

WPS nie uzyskał, przez okres 20 m-cy, informacji o rozstrzygnięciu prowadzonego przez MPIPS postępowania odwoławczego, w odniesieniu do decyzji nakładającej karę administracyjną w kwocie 6 000 zł¹⁴. Decyzja MPIPS¹⁵, utrzymująca w mocy decyzję Wojewody, wydana została w dniu 9 grudnia 2009 r., a przekazana została przez MPIPS dopiero pismem z dnia 26 sierpnia 2011 r. WPS przekazał informację w

¹² CK 4227258 z dnia 29.01.2010 r., CP 318967 z dnia 14.05.2011 r.

¹³ Decyzja nr NK.II.0934-18/07/08 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27.02.2008 r. o nałożeniu kary z tytułu prowadzenia bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom w podeszłym wieku, przewlekłe chorym lub niepełnosprawnym

¹⁴ Decyzja Nr PS.II-13.19.7014-2-2/09 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 09.10.2009 r. o nałożeniu kary w związku z niezrealizowaniem zaleceń pokontrolnego wydanych przez Wojewodę.

¹⁵ Decyzja Nr DPS.I.4153-13-3356-KS/09 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9.12.2009 r.

tej sprawie do BOA (odpowiedzialnego za egzekucję należności) pismem z dnia 10 października 2011 r. W efekcie WUW podjął działania w celu wyegzekwowania należnej kary z opóźnieniem sięgającym 670 dni od dnia zakończenia postępowania odwoławczego. Po skierowaniu do zobowiązanego upomnienia z dnia 18 października 2011 r. i następnie, rozłożeniu zaległej należności na raty, została ona uregulowana w całości.

Z-ca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Monika Donke-Cieślewicz podała, że każdorazowo, gdy MPiPS prowadzi postępowanie odwoławcze lub sprawa trafia do WSA, a następnie w wyniku skargi kasacyjnej do NSA, monitorowany jest jej przebieg poprzez kontakt telefoniczny z pracownikami MPiPS. Dokumenty zwracane są jednak przez MPiPS dopiero po telefonicznych monitach, a nie zaraz po rozstrzygnięciu danej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 166-170, 448-496)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W 14 przypadkach (z 30 badanych, tj. 46,67%), przyczyną opóźnień w wystawieniu tytułów wykonawczych były błędy popełnione przez wpłacających należności, dotyczące numerów mandatów, co w efekcie, powodowało konieczność wyjaśnienia wpłat oraz przypisania ich do właściwych należności.

(dowód: akta kontroli str. 131-133, 599-600)

WUW nie załączał do tytułów wykonawczych przekazywanych do urzędów skarbowych odcinków „D” mandatów karnych, pomimo takiego wskazania wynikającego ze wzoru odcinka „D,” stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁶.

Z-ca Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu WUW pan Mariusz Śmietaniński wyraził stanowisko, z którego wynika, że przekazywanie przez WUW dowodów, które są podstawą dokonania zapisów w księgach rachunkowych, prowadziłoby do niezgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Odcinki „D” mandatów karnych stanowią podstawę wystawienia przez Wojewodę (jako wierzyciela) tytułów wykonawczych, a także podstawę przeprowadzenia ewentualnego postępowania wyjaśniającego. Wystawione tytuły wykonawcze (zawierające wymagane dane), były z kolei dla organów egzekucyjnych wystarczającym dokumentem, pozwalającym na wszczęcie postępowania egzekucyjnego i dochodzenie należności na drodze administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 409, 412-415)

Przyjmując powyższe wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę na to, że opisana praktyka nie jest zgodna z powołanym wyżej załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych

¹⁶ Dz.U. z 2002 Nr 20, poz. 201, ze zm.

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z obsługą mandatów i tytułów wykonawczych zostały pisemnie określone w Regulaminie Organizacyjnym WUW i przypisane Oddziałowi Postępowania Mandatowego (usytuowanemu w Wydziale Finansów i Budżetu WUW), a poszczególnym jego pracownikom, w opisach stanowisk pracy. Podział zadań Oddziału Postępowania Mandatowego i jego pracowników był czytelny, wskazywał terminy ich wykonania oraz pozwalał na wskazanie odpowiedzialnych za ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 284-319, 337-404)

W badanym okresie, WUW dokonywał weryfikacji efektywności wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi mandatów i tytułów wykonawczych. Wyniki weryfikacji zostały wykorzystane m.in. poprzez: umożliwienie pracownikom wprowadzającym dane osobowe do systemu „Rozliczenie Mandatów” wykorzystanie skanera piórkowego C-PEN wraz z aplikacją umożliwiającą pobieranie danych z systemu PESEL, wyposażenie pracowników w sprzęt umożliwiający wydajniejszą pracę w zakresie przygotowania i sporządzania tytułów wykonawczych oraz w zakresie logowania się do systemu PESEL. Ponadto, w zależności od potrzeb wynikających z czasowo zwiększonego obciążenia pracą danego stanowiska, realizacja poszczególnych zadań w procesie obsługi mandatów karnych rozdzielana jest okresowo na poszczególnych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

Wsparcie informatyczne procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych jest przedmiotem bieżącej oceny pod kątem efektywności. W wyniku tej oceny, dokonano szeregu zmian w stosowanym systemie m.in. poprzez wprowadzenie możliwości automatycznego generowania informacji o uregulowanych mandatach karnych objętych tytułami wykonawczymi, o umniejszeniach należności objętych tytułami wykonawczymi i informacji o należnościach, które uległy przedawnieniu. Poprzez rozbudowanie zakresu informacji zawartych w module Administratora, podczas rejestrowania w systemie „Rozliczanie Mandatów”, dane osobowo-adresowe osób ukaranych uzupełniają się automatycznie, na podstawie wpisu numeru PESEL. Ponadto, w projekcie budżetu na 2013 r. zaplanowano zakup nowego, bardziej wydajnego systemu informatycznego w zakresie obsługi mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

Obsługa mandatów i tytułów wykonawczych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w badanym okresie, a w ramach zidentyfikowanych przez audytora obszarów ryzyka (potencjalnych zadań audytowych) nie określono poziomu ryzyka dla tego obszaru. Natomiast Zespół Audytu Wewnętrznego WUW przeprowadził czynności doradcze w zakresie oceny stopnia realizacji zadań przez pracowników WUW w odniesieniu do stanu zatrudnienia, z uwzględnieniem opisu stanowisk, w których objęto m.in. obszar postępowania mandatowego.

(dowód: akta kontroli str. 255-275)

W badanym okresie średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w obsługę mandatów i tytułów wykonawczych wynosiło: w I półroczu 2011 r. 41,85 etatów, w II półroczu 2011 r. i w I półroczu 2012 r. 38,85 etatów. Obciążenie pracowników Urzędu czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych wynosiło: w I półroczu 2011 r. 34 920 wystawionych tytułów wykonawczych na jednego pracownika, w II półroczu 2012 r. 37 572 wystawionych tytułów

wykonawczych na jednego pracownika, w I półroczu 2012 r. 43 952,67 wystawionych tytułów wykonawczych na jednego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 284-287, 320)

Współpraca Wojewody z jednostkami organizacyjnymi Policji w zakresie zasad i terminów przekazywania danych dotyczących mandatów, określona została w formie pism skierowanych do poszczególnych komendantów jednostek policji, w których ustalono nieprzekraczalny czas przekazywania potwierdzeń ukarania mandatami karnymi, przez organ nakładający grzywny (wynoszący 15 dni od daty nałożenia mandatu). Ponadto, przyjęto zasadę, iż w przypadku rozliczania mandatów karnych z opóźnieniem, jednostka rozliczająca druki mandatów, zobowiązana jest do przedstawienia wyjaśnień w zakresie przyczyn zwłoki w ich rozliczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 226,232-245)

Wojewoda wielokrotnie korzystał z uprawnienia do uzyskania informacji o sposobie załatwienia tytułu egzekucyjnego na podstawie § 8 rozporządzenia w sprawie egzekucji. W badanym okresie skierowano blisko 600 pism do urzędów skarbowych o udzielenie takich informacji. Uprawnienie takie wykorzystywano w szczególności przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ulgi w spłacie mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 226, 232-233, 246-254)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, iż na skutek zmniejszenia poziomu zatrudnienia, obciążenie pracowników WUW czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych wzrosło w I półroczu 2012 r. o 25,87% (w stosunku do I półrocza 2011 r.), co przyczyniło się do zwiększenia udziału tytułów wystawionych w terminie powyżej 45 dni od daty wpływu mandatu, w ogólnej liczbie wystawionych tytułów. Stosunek ten wyniósł w I półroczu 2012 r. 94,35%, natomiast w I półroczu 2011 r. - 11,11%.

(dowód: akta kontroli str. 578-581)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, iż w częstą przyczyną zwrotów tytułów wykonawczych przez organy egzekucyjne, jako niespełniających wymagań zawartych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (wszystkie przypadki na 30 zbadanych), było wskazywanie w tytułach wykonawczych nieaktualnych adresów zamieszkania zobowiązanych. Wynikało to z faktu, iż WUW przy wskazywaniu w tytule wykonawczym adresu ukaranego (wskazanego także w formularzu mandatu karnego) korzysta z bazy Centralnej Ewidencji Ludności (zawierającej informacje o stałych i czasowych miejscach pobytu osób, wynikających z obowiązku meldunkowego), natomiast urzędy skarbowe bazują na danych adresowych swoich podatników, zawartych w systemie EGAPOLTAX (zawierającej miejsce przynależności podatnika do danego organu podatkowego). WUW nie ma dostępu do bazy EGAPOLTAX, a tym samym nie posiada informacji o zmianach miejsca

zamieszkania osób ukaranych, w sytuacji gdy nie dokonują one w urzędach gmin przemeldowania, czy zgłoszenia pobytu czasowego.

Brak takiej wiedzy, wobec konieczności podejmowania dodatkowych czynności, powoduje znaczne skrócenie okresu umożliwiającego podjęcie działań w celu wyegzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 138-140, 427, 429)

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o :

1. Podjęcie działań organizacyjnych, które umożliwią terminowe dokonywanie zwrotów nienależnie wpłaconych i pobranych dochodów z tytułu mandatów karnych.
2. Dokonywanie weryfikacji zobowiązań z tytułu mandatów karnych przypadających od tego samego dłużnika, w celu zaliczania powstałych nadpłat, na inne wymagalne należności przypadające od tego zobowiązanego.
3. Wyegzekwowanie od przewoźników lotniczych należnych odsetek z tytułu nieterminowych wpłat kar administracyjnych uiszczonych w latach 2011 – 2012.
4. Ustalenie zasad postępowania w zakresie bieżącego monitorowania rozstrzygnięć prowadzonych postępowań odwoławczych i sądowych, celem niezwłocznego informowania komórek organizacyjnych WUW odpowiedzialnych za dochodzenie należności budżetowych o możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego.
5. Podjęcie działań organizacyjnych usprawniających działalność Oddziału Postępowania Mandatowego, celem wyeliminowania przypadków wystawiania tytułów wykonawczych dla należności już uiszczonych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

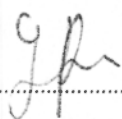
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

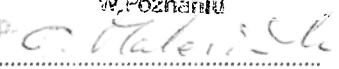
¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

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

Poznań, dnia 26 października 2012 r.

Kontroler
Przemysław Grad
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Dyrektor
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Poznaniu

.....
Grzegorz Małolejński
Wicedyrektor