

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

LOP.410.015.02.2018

Pani Bożena Reclik

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu

Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu

Ul. Tadeusza Rejtana 3B

45-331 Opole

WYSTĄPIENIE

POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.074.2019 Komisji
Rozstrzygającej

z dnia 22 maja 2019 r.

P/18/090 - Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana: Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu¹, ul. Tadeusza Rejtana 3B, 45-331 Opole

Kierownik jednostki kontrolowanej: Bożena Reclik, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu², od 1 października 2015 r.

Zakres przedmiotowy kontroli: 1. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych.

2. Działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające zastosowanie środków egzekucyjnych.

Okres objęty kontrolą: Od 1 stycznia do dnia zakończenia kontroli, wykorzystane zostały również dowody sporządzone przed tym okresem, jeśli miały one związek z wykonywaniem zadań objętych zakresem przedmiotowym kontroli.

Podstawa prawna podjęcia kontroli: Art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę: Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu

Kontrolerzy: Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/98/2018 z dnia 28 września 2018 r.

Przemysław Sperczyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/134/2018 z dnia 10 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1. 1a)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna: Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Urząd w latach 2016-2018 obowiązków w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo

¹ Dalej: Urząd

² Dalej: Naczelnik

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm; dalej ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

istotnego wzrostu liczby wystawianych w II półroczu 2018 r. tytułów wykonawczych dotyczących ww. należności.

Uzasadnienie oceny ogólnej: Podejmowane przez wierzyciela działania windykacyjne nie były rzetelnie realizowane, a przyjęte od 1 stycznia 2016 r. zmiany w organizacji obsługi mandatów karnych nie sprzyjały zapewnieniu rzetelności danych o stanie należności/zaległości z tytułu takich grzywien i tym samym wiarygodności sprawozdań budżetowych.

Wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi mandatów nie sprzyjały ograniczeniu przypadków braku podejmowania działań windykacyjnych wobec ukaranych, którzy dobrowolnie nie uiszcili grzywny, gdyż skutkowały istotnym ograniczeniem lub zaniechaniem podejmowania takich działań w stosunku do należności poniżej 116 zł, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Oznaczało to bowiem zaniechanie podejmowania działań zmierzających do objęcia należności wymagalnych upomnieniami i tytułami wykonawczymi w stosunku do ponad ¾ nieopłaconych mandatów⁵. Przykładowo bowiem, wg Naczelnika na dzień 31 grudnia 2016 r. zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego dotyczyły ponad 2,8 mln spraw, w tym 2,14 mln spraw (76%) na kwotę 162,8 mln zł dotyczyło zaległości poniżej 116 zł. Sytuacja tak była spowodowana brakiem zapewnienia wierzycielowi niezbędnych środków do realizacji zadania poboru należności z tytułu ww. grzywien. Zarówno brak funkcjonalności posiadanego oprogramowania, dedykowanego do obsługi zadania poboru należności z tytułu grzywien jak również posiadane zasoby ludzkie i wyposażenie Urzędu w niezbędne urządzenia drukujące i kopertujące (szczególnie niewystarczające w latach 2016-2017), nie sprzyjały usprawnieniu procesu dochodzenia takich należności, a w konsekwencji terminowej realizacji zadania.

Tytuły wykonawcze obejmujące należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych nie były na bieżąco sporządzane i przekazywane do organów egzekucyjnych, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie. Stwierdzono bowiem, że ponad 99% tytułów wykonawczych wystawianych było przez wierzyciela w okresie

⁵ W strukturze wszystkich zarejestrowanych mandatów w Scentralizowanym Systemie Poboru (dalej SSP) w 2016 r. (5 407 tys. szt.) mandatów do 116 zł. Było 3 770 tys. szt. (tj. około 70%). Również w następnych latach w strukturze zaewidencjonowanych mandatów odpowiednio 70% (2017r) i 64%(2018r) stanowiły mandaty do 116 zł.

dłuższym niż 90 dni od daty ujęcia mandatu w prowadzonej ewidencji grzywien, a w blisko 68% przypadkach tytuły wykonawcze zostały wystawione w okresie dłuższym niż dwa lata od ww. daty. Spowodowane to było przede wszystkim brakiem pełnej funkcjonalności systemu poboru należności z tytułu ww. grzywien.

W powyższym zakresie stwierdzono jednak, że w II półroczu 2018 r. wystawionych zostało łącznie ponad 623 tys. takich tytułów, tj. w liczbie większej niż łączna liczba tytułów wykonawczych wystawionych w latach 2016-2018 (I półrocze).

Negatywnie oceniono również zaniechanie objęcia tytułami wykonawczymi 45% niewyegzekwowanych zaległości z tytułu mandatów z 2016 r., które wg stanu na koniec 2018 r. wynosiły ponad 252 mln zł i były zagrożone przedawnieniem. Grzywny z tytułu takich mandatów w kwocie blisko 114 mln zł. Pomimo, że od dnia nałożenia kary upłynęły już co najmniej dwa lata, nie były dochodzone w drodze egzekucji. W styczniu 2019 r. przedawniło się bowiem nie mniej niż 94 tys. mandatów na kwotę blisko 14 mln zł. W liczbie przedawnionych mandatów 76% stanowiły mandaty do 116 zł⁶.

Również tzw. miękka egzekucja, czyli podejmowane działania informacyjne i dyscyplinujące w stosunku do ukaranych uchylających się od dokonania płatności, nie były podejmowane niezwłocznie. Stwierdzono bowiem opieszałość i przewlekłość wykonywania przez wierzyciela zadań w zakresie podejmowania działań informacyjnych (zwłaszcza w 2016 r.) i podejmowania działań dyscyplinujących.

Ponadto w blisko 100% badanej populacji upomnień⁷ nie dochowano terminu wystawienia upomnienia nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, co było niezgodne z obowiązującymi w tym względzie przepisami. Jednocześnie – z powodu braku stosownych narzędzi informatycznych – wierzyciel nie dokonywał oceny skuteczności podejmowanych przez siebie działań informacyjnych i dyscyplinujących.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wynosząca w 2016 r. ok. 51% skuteczność dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu grzywien nałożonych

⁶ Z 93 709 odpisanych z powodu przedawnienia mandatów 71 722 mandaty opiewały na kwotę do 116 zł.

⁷ Badania w zakresie obejmowania zaległości wynikających z nałożonych grzywien upomnieniami przeprowadzono na przekazanej przez IAS w Opolu bazie danych o mandatach, upomnieniach i tytułach wykonawczych pobranych z systemu SSP wg. stanu na 13 września 2018 r. w której ujęto 1,7 mln upomnień

w drodze mandatów⁸, niemal w całości wynikała z dobrowolnych wpłat ukaranych, dokonanych przy znikomej – w stosunku do skali zaległości – aktywności wierzyciela. Skala podejmowanych działań informacyjnych w 2016 r. była bowiem niewielka, gdyż wystawiono ok 420 tys. pism informacyjnych, pomimo że niezapłaconych było około 2,8 mln szt. mandatów. Powyższe oznacza, iż działaniami informacyjnymi nie objęto w 2016 r. ok. 2,4 mln szt. zaległych mandatów (85%). Jednocześnie wierzyciel objął upomnieniami jedynie 114 tys. spraw na kwotę stanowiącą ok. 5% zaległości według stanu na koniec 2016r.⁹, a objęte upomnieniami zaległości dotyczy niemal wyłącznie mandatów ze stycznia 2016 r. Wpływ na ww. skuteczność wystawionych (głównie w IV kwartale 2016 r.) ok. 15 tys tytułów wykonawczych był w tej sytuacji marginalny.

Na brak zapewnienia rzetelności danych o stanie należności/zaległości z tytułu grzywien wpływ miała taka organizacja i przyjęte mechanizmy kontrolne, które nie zapewniały, aby będące podstawą sporządzania sprawozdań budżetowych księgi rachunkowe odzwierciedlały stan rzeczywisty. Pomimo bowiem posiadania przez wierzyciela danych o ujętych w ewidencji księgowej należnościach umorzonych¹⁰ i dotyczących osób zmarłych, podejmowane działania zmierzające do aktualizacji w księgach rachunkowych stanu zaległości nie były skuteczne, m.in. z uwagi na niefunkcjonalność użytkowanego do ewidencji takich grzywien systemu informatycznego SSP. Ww. należności umorzone i dotyczące osób zmarłych w badanym okresie wynosiły odpowiednio: 9 258,5 tys zł (wg stanu na 31 grudnia 2017 r.), 11 469,5 tys. zł (wg stanu na 31 marca 2018 r.), 13 701,7 tys. zł (wg stanu na 30 czerwca 2018 r.), 16 850,7 tys. zł (wg stanu na 30 września 2018 r.) i 19 490,2 tys. zł (wg stanu na 31 grudnia 2018 r.).

Księgi rachunkowe, w których prowadzona była ewidencja grzywien, nie umożliwiały stwierdzenia poprawności dokonanych w nich zapisów i stanów sald, gdyż nie zapewniono dostępu do zbiorów danych w sposób pozwalający na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów w księgach rachunkowych. Tym samym, w świetle przepisów art. 24 ust.4 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

⁸ Należności z tytułu mandatów zaewidencjonowanych w 2016 r. wynosiły 771,6 mln zł, a uzyskane w tym roku dochody wyniosły 378,3 mln zł.

⁹ W 2016 r. wystawiono 114,3 tys upomnień na kwotę ok 18.7 mln zł, a zaległości na koniec 2016 r. wyniosły natomiast 378,3 mln zł.

¹⁰ Przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu oraz w wyniku upadłości.

o rachunkowości¹¹ księgi rachunkowe nie były sprawdzalne, a Naczelnik, który był zobowiązany do prowadzenia ewidencji grzywien zgodnie z przepisami o rachunkowości, nie miał dostępu do ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 13 ust. 3 uor.

Prowadzona w SSP ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie umożliwiła również sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-27 w sposób przewidziany w §6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹², gdyż funkcjonalność stosowanego przez jednostkę oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości nie pozwalała na prawidłowe ustalenie stanu zaległości. Powodem tego był brak możliwości zaznaczenia w systemie SSP nowych – w związku z odroczeniem tego terminu lub w związku z rozłożeniem płatności na raty – terminów płatności należności. Dlatego też Naczelnik ustalała kwoty należności niewymagalnych nie na podstawie ewidencji księgowej, lecz na podstawie prowadzonej poza systemem SSP ewidencji prowadzonej w arkuszu kalkulacyjnym¹³. Ustalone w ten sposób kwoty należności niewymagalnych wynoszące odpowiednio: a/ 768 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2017 r., b/ 816 tys. zł wg stanu na 31 marca 2018 r., c/ 754 tys. zł wg stanu na 30 czerwca 2018 r., d/ 614 tys. zł wg stanu na 30 września 2018 r. i e/ 528 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2018 r. uwzględniane były w sprawozdaniu Rb-27.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła natomiast czytelny podział zadań i obowiązków w zakresie obsługi mandatów oraz podejmowane przez Naczelnika działania w celu monitorowania i zgłaszania nieprawidłowości, a także braku funkcjonalności dedykowanych do obsługi mandatów systemów informatycznych. Na bieżąco monitorowano także zaległości w realizacji zadań wierzyciela i zgłaszano przełożonym propozycję działań korygujących w celu zmniejszenia skali opóźnień w realizacji zadania.

¹¹ DZ. U. z 2019r. poz. 351; dalej; uor

¹² Dz.U. poz 109, ze zm.

¹³ Excel

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności.

Obszar: 1. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych.

1.1 Podział zadań i odpowiedzialności w zakresie obsługi mandatów karnych.

Opis stanu faktycznego: Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego¹⁵. Naczelnik został wyznaczony do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Zadania w tym zakresie zostały ujęte w regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁶.

Kluczowe zadania obsługi mandatów oraz bezpośredni nadzór nad realizacją tych zadań powierzono pracownikom w pisemnych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. I tak:

a/ za ewidencję grzywien z tytułu mandatów karnych początkowo odpowiadał kierownik Drugiego Działu Rachunkowości, a następnie kierownik Trzeciego Działu Rachunkowości (od lipca 2016 r.), kierownik Piątego Działu Centrum Mandatowego (od marca 2017 r.) oraz kierownik Szóstego Działu Centrum Mandatowego (od stycznia 2018 r.);

b/ za prowadzenie spraw w zakresie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu nałożonych mandatów odpowiadał początkowo kierownik Działu Spraw Wierzycielskich, a następnie kierownik Pierwszego działu Spraw Wierzycielskich (od lipca 2016 r.), kierownik Czwartego Działu Centrum Mandatowego (od kwietnia 2017 r.) oraz kierownik Siódmego Działu Centrum Mandatowego (od stycznia 2018 r.);

c/ za wykonywanie czynności poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego, w tym podejmowanie działań informacyjnych i dyscyplinujących, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz ich przekazywanie do organów

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Dz. U. poz 1977

¹⁶ W związku z realizacją zadania poboru grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego pierwsza zmiana ww. regulaminu nastąpiła na podstawie zarządzenia Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu nr 1/2016 z dnia 5 stycznia 2016 r.

egzekucyjnych odpowiadał początkowo kierownik Działu Spraw Wierzycielskich, a następnie kierownik Drugiego Działu Spraw Wierzycielskich (od lipca 2016 r.), kierownik Trzeciego działu Spraw Wierzycielskich (od lutego 2017 r.), kierownik Trzeciego Działu Centrum Mandatowego (od marca 2017r.) oraz kierownik Drugiego Działu Centrum Mandatowego (od kwietnia 2017 r.).

Od marca 2017 r. bezpośredni nadzór nad komórkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład Centrum Mandatowego sprawował Trzeci Zastępca Naczelnika, który był uprawniony m.in. do podpisywania decyzji w sprawie udzielania ulg w spłacie grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego oraz upomnień kierowanych do zobowiązanych i tytułów wykonawczych.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań oraz pozwalały na wskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację.

(akta kontroli str. 21-110, 398)

Poniesione w latach 2015-2018 wydatki na przygotowanie i realizację przez Naczelnika zadania związanego z poborem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wyniosły łącznie 42 581 tys. zł, a w poszczególnych latach odpowiednio: a/ w 2015 r. – 97 tys. zł (w tym 42 tys. zł wydatki majątkowe), b/ w 2016 r. – 4 451 tys. zł (w tym 331 tys. zł wydatki majątkowe), c/ w 2017 r. – 13 325 tys. zł (w tym 1 610 tys. zł wydatki majątkowe), d/ w 2018 r. – 24 708 tys. zł (w tym 1 166 tys. zł wydatki majątkowe).

W ww. łącznej kwocie zrealizowanych wydatków (42 581 tys. zł) wydatki bieżące wyniosły 39 432 tys. zł, a wydatki majątkowe 3 149 tys. zł. (akta kontroli str. 117, 882)

Dominującą pozycję w grupie wydatków bieżących (56,7%) stanowiły wydatki osobowe na wynagrodzenia wraz z pochodnymi¹⁷, które wyniosły łącznie 22 349 tys. zł, a w poszczególnych latach odpowiednio: a/ 48 tys. zł w 2015 r., b/ 3 227 tys. zł. W 2016 r., c/ 7 238 tys. zł w 2017 r., d/ 11 786 tys. zł w 2018 r.

Pozostałe wydatki bieżące obejmowały m.in.:

¹⁷ && 401-418

- wydatki na usługi pocztowe, które wyniosły łącznie 13 286 tys. zł (33,7% wydatków bieżących), a w poszczególnych latach odpowiednio: a) 311 tys. zł w 2016 r., b) 2 743 tys. zł w 2017 r., c) 10 232 tys. zł w 2018 r.;
- wydatki rzeczowe na zakup materiałów i wyposażenia, które wyniosły łącznie 1 674 tys. zł (4,2% wydatków bieżących), a w poszczególnych latach odpowiednio: a) 7 tys. zł w 2015 r. (meble), b) 403 tys. zł w 2016 r. (w tym 260 tys. zł komputery i drukarki, 63 tys. zł papier i koperty, 31 tys. zł wrotki, 8 tys. zł telefony), c) 708 tys. zł w 2017 r. (w tym 201 tys. zł meble, 179 tys. zł papier i koperty, 110 tys. zł komputery, 11 tys. zł telefony), d) 556 tys. zł w 2018 r. (w tym 185 tys. zł komputery, drukarki i inny sprzęt biurowy, 103 tys. zł papier i druki, 41 tys. zł meble, 18 tys. zł czytniki kodów kreskowych, 17 tys. zł sprzęt telefoniczny);
- wydatki remontowe związane z nieruchomością zlokalizowanego w Nysie Centrum Mandatowego, które wyniosły łącznie 444 tys. zł (1,1% wydatków bieżących), a w poszczególnych latach odpowiednio: a) 180 tys. zł w 2017 r. (w tym remont pomieszczeń piwnicy w celu jego dostosowania do potrzeb urządzenia drukująco-kopertującego i montaż rolet), b) 264 tys. zł w 2018 r. (w tym wymiana okien i paneli, remont piwnicy, remont rozdzielni głównej i systemu alarmu pożaru);
- wydatki na usługę wykonania wydruków (w tym kopert z wydrukiem), które wyniosły łącznie 440 tys. zł (1,1% wydatków bieżących), a w poszczególnych latach odpowiednio: a) 17 tys. zł w 2016 r., b) 231 tys. zł w 2017 r., c) 192 tys. zł w 2018 r.;
- wydatki na usługi porządkowe i ochronę które wyniosły łącznie 431 tys. zł (1,1% wydatków bieżących), a w poszczególnych latach odpowiednio: a) 28 tys. zł w 2016 r., b) 275 tys. zł w 2017 r., c) 128 tys. zł w 2018 r.;
- wydatki na usługi serwisowe i konserwację urządzeń, które wyniosły łącznie 413 tys. zł (1% wydatków bieżących), a w poszczególnych latach odpowiednio: a) 22 tys. zł w 2016 r., b) 182 tys. zł w 2017 r., c) 209 tys. zł w 2018 r.

W kwocie zrealizowanych wydatków majątkowych (3 149 tys. zł) największy udział (44%) miały wydatki na zakup urządzeń do masowej korespondencji w kwocie 1 674 tys. zł (w 2016 r – 98 tys. zł, w 2017 r. – 1 295 tys. zł, a w 2018 r. – 281 tys. zł).

Ponadto poniesione wydatki majątkowe dotyczyły m.in. pokrycia kosztów klimatyzacji Centrum Mandatowego w Nysie (2018 r. – 363 tys. zł) oraz zakupu: a/ urządzeń drukujących (2018 r.- 384 tys. zł), b/ regałów jezdnych do archiwum w kwocie 283 tys. zł (2017 r – 204 tys. zł, 2018 r. – 79 tys. zł), c/ samochodu transportowego dla Centrum Mandatowego w Nysie (2016r. – 150 tys. zł), d/ centrali telefonicznej i depozytora kluczy dla Centrum Mandatowego w Nysie (2016 r. – 66 tys. zł), e/ zakupu oprogramowania i licencji w kwocie 138 tys. zł (2016 r.- 18 tys. zł, 2017 r. – 50 tys. zł, 2018 r.- 70 tys. zł), f/ klimatyzatora serwerowni (2017 r. – 35 tys. zł) i g/ pokrycia kosztów rozbudowy centrali telefonicznej (2018 r. – 9 tys. zł).

(akta kontroli str. 117-141, 874-947)

Naczelnik począwszy od 2016 r. zgłaszała Izbie Skarbowej w Opolu konieczność doposażenia Urzędu w sprzęt niezbędny do prawidłowej obsługi poczty wpływającej i wychodzącej z Urzędu (skanery, czytniki, drukarki). Również w 2017 r. zgłaszane były (początkowo do Izby skarbowej, a począwszy od 1 marca 2017 r – do Izby Administracji Skarbowej w Opolu¹⁸) ograniczenia wynikające z niewystarczającej ilości drukarek wysokowydajnych oraz wydajności posiadanych kopertownic. I tak, w raporcie z 31 marca 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował m.in. następujące problemy: istnieje konieczność jak najszybszego wydrukowania i wysłania pism behawioralnych (...) ograniczeniem jest brak odpowiedniej ilości drukarek wysokowydajnych oraz ograniczenia wydajnościowe posiadanych 2 kopertownic (...) obecnie jedna kopertownica została zabrana przez dostawcę do przeglądu (...) dla właściwej obsługi pism behawioralnych konieczne jest posiadanie 2 drukarek o wydajności dziennej 10 tys. wydruków i jednej rezerwowej oraz kopertownic o wydajności rzędu do 30 tys. kopertowań dziennie.

W sprawie ponoszonych w latach 2016-2018 wydatków na zakup urządzeń kopertujących i ich najem oraz koszty usuwania ich awarii Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła: z uwagi na fakt, iż Centrum Mandatowe w Nysie generowało dużą ilość pism istniała pilna potrzeba zapewnienia tymczasowego rozwiązania umożliwiającego zwiększenie ilości zakopertowań na miejscu w Nysie do czasu udzielenia zamówienia na wdrożenie systemu zapewniającego bieżącą i profesjonalną obsługę korespondencji. Zakupione w grudniu 2016 r dwie

¹⁸ Dalej: IAS

kopertownice nie były w stanie zakopertować wówczas wydrukowanych i generowanych ilości pism, były nadmiernie obciążone i ulegały częstym usterkom i awariom. Wyjaśniła także, że o przyznanie środków na zakup urządzeń do masowej korespondencji (linii produkcyjnej z funkcją kopertowania, adresowania i drukowania dokumentów i zwrotek) wnioskowano do Ministra Finansów w lutym 2017 r., lecz w marcu 2017 r. wniosek o przyznanie środków finansowych został odrzucony. Ponowny wniosek złożono w czerwcu 2017 r. wraz z analizą opłacalności zakupu i eksploatacji zautomatyzowanego systemu do obsługi masowej korespondencji, składającego się z wysokonakładowych urządzeń drukujących, kopertownic oraz oprogramowania służącego personalizowaniu wydruków, środki na sfinansowanie zakupu przyznano 27 lipca 2017 r., postępowanie przetargowe wszczęto 7 sierpnia 2017 r. (...) zabrakło nam środków w wysokości 94,6 tys. zł, które otrzymaliśmy 19 października 2017 r. W tzw. międzyczasie prowadzony był remont pomieszczeń przeznaczonych pod urządzenie. Umowa na ww. system została zawarta 15 listopada 2017 r. Wdrożenie nastąpiło 20 grudnia 2017 r.

W sprawie przyczyny wzrostu kosztów usług pocztowych z 2 743 tys. zł w 2017 r. do 10 232 tys. zł w 2018 r. Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła, że wzrost kosztów usług pocztowych pomiędzy 2017 r. a 2018 r. nastąpił na skutek wzrostu cen usług pocztowych oraz ilości realizowanych przesyłek.

(akta kontroli str. 599, 601-611, 8770-879)

W Urzędzie nie opracowano aktów wewnętrznych, w szczególności instrukcji, zarządzeń lub wytycznych doprecyzujących terminy podejmowania pierwszych działań dyscyplinujących (tj. wysłania upomnienia) oraz zainicjowania obowiązku wszczęcia dochodzenia należności na drodze postępowania egzekucyjnego poprzez wystawienie tytułu wykonawczego. W związku z brakiem określenia terminów realizacji poszczególnych zadań nie wyznaczono również osób odpowiedzialnych za bezpośredni nadzór nad ich przestrzeganiem.

Naczelnik wyjaśniła, brak opracowania aktów prawa wewnętrznego w zakresie realizacji zadań związanych z obsługą mandatów wynika z tego, że zadanie poboru należności z tytułu ww. grzywien realizowane jest w SSP. Wyjaśniła także:

planowano stworzenie takich procedur, jednakże na dzień dzisiejszy praktycznie nie jest to możliwe z uwagi na fakt, iż od początku realizacji zadania – od 2016 r. system ten ulega ciągłym modyfikacjom (...) skutkującym istotnymi zmianami w realizacji czynności związanych z obsługą mandatów we wszystkich obszarach (rejestracja, windykacja, księgowanie).

W Sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za III kwartał 2018 r. Naczelnik informowała jednakże, iż od 3-go kwartału br. pisma behawioralne wysyłane są na bieżąco, tj. w okresie 2 miesięcy od daty nałożenia mandatu i wprowadzenia go do systemu przez jednostki nakładające grzywny.

W sprawie ww. terminu podejmowania pierwszych działań informacyjnych (tj. na bieżąco). Naczelnik wyjaśniła, że wskazanie ww. okresu dwóch miesięcy nie oznacza, że za bieżące podejmowanie działań informacyjnych należy podjęcie ich w terminie 2 miesięcy. Decyzja o takiej częstotliwości wystawiania pism behawioralnych została podjęta przez Trzeciego Zastępcę Naczelnika – Panią Elżbietę Hełm, nadzorującego bezpośrednio Pion Centrum Mandatowe w porozumieniu z Naczelnikiem tutejszego Urzędu. Decyzja taka została podjęta(...) jako działanie najbardziej optymalne (...). Podjęcie takiej decyzji „roboczej” nie zostało udokumentowane, natomiast o powyższym poinformowano także IAS w Opolu w sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego.

(akta kontroli str. 4, 13, 666,809, 1305-1308)

Harmonogramy planowanych szkoleń w zakresie realizacji przez Urząd nowego zadania poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego nie zostały opracowane.

Zastępca Dyrektora IAS w Opolu poinformowała, że Dyrektor tu. Izby nie dysponuje harmonogramami szkoleń odnoszących się do należności rodzaju grzywny nakładane w drodze mandatu karnego. Harmonogramy szkoleń nie są bowiem tworzone pod konkretną należność (mandaty, VAT, PIT, CIT, podatek akcyzowy, itd.) ale są projektowane na poziomie zadaniowości w szeroko rozumianym obszarze związanym z obsługą należności publicznoprawnych.

(akta kontroli str. 864.880)

Pracownicy zajmujący się obsługą mandatów nie zostali objęci szkoleniami zewnętrznymi. Wewnętrzne szkolenia stanowiskowe dotyczące podstawowych zasad działania systemu SSP w zakresie obsługi mandatów odbyły się po rozpoczęciu wykonywania przez Naczelnika zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych i były przeprowadzane przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu. Pierwsze szkolenie w tym zakresie odbyło się 8 stycznia 2016 r. i objęło sześciu pracowników Urzędu. Następne szkolenia wewnętrzne w tym zakresie miały miejsce odpowiednio: 11 lutego 2016 r. (trzy osoby), 15 marca 2016 r. (cztery osoby), 12 maja 2016 r. (pięć osób), 21 czerwca 2016 r. (11 osób), 14 lipca 2016 r. (10 osób), 19 sierpnia 2016 r. (11 osób), 31 sierpnia 2016 r. (10 osób) 14 i 18 października 2016 r (8 osób).

W 2016 r. przeprowadzono również szkolenia wewnętrzne dotyczące: udzielania informacji w zakresie grzywien oraz udzielania ulg w spłacie kary grzywny nałożonej mandatem (6 kwietnia 2016 r.), obsługi rozmów telefonicznych związanych z wysłaniem przez Dział Spraw Wierzycielskich pism behawioralnych (29 czerwca 2016 r.), wystawiania upomnień w przypadku upadłości konsumenckiej (19 sierpnia 2016 r.), wytycznych dla wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych (27 września 2016 r.), omówienia Help Desk dotyczących zadań mandatowych (31 listopada 2016 r.), instruktażu w zakresie prowadzenia postępowań na wniosek strony (12 grudnia 2016 r.), błędów i nieprawidłowości w udzielaniu ulg (15 grudnia 2016r.) oraz omówienia nowych raportów w SSP (29 grudnia 2016r.)

(akta kontroli str. 158-186)

Szkolenia wewnętrzne z zakresu zasad działania SSP w zakresie obsługi mandatów były kontynuowane w latach następnych. Ponadto w latach 2017-2018 prowadzone były również szkolenia wewnętrzne dotyczące zasad księgowania, zasad sporządzania pism, podstaw prawnych, pomocy publicznej, udzielania ulg i stosowania w tym zakresie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹, procedury administracyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, przebiegu postępowania administracyjnego, nieprawidłowości w rozstrzygnięciu w sprawie umorzenia mandatu karnego, obsługi trudnego klienta. Część szkoleń dotyczących m.in. udzielania ulg, stosowania

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej Kpa

przepisów Kpa, stosowania procedury administracyjnej oraz orzecznictwa sądowego w tym zakresie były zorganizowane przez IAS w Opolu. Szkolenia wewnętrzne przeprowadzali komórki organizacyjnych, a jedno ze szkoleń w zakresie udzielania ulg w spłacie kary grzywny przeprowadził wykładowca Krajowej Szkoły Skarbowości (pracownik IAS w Łodzi)

(akta kontroli str. 142-157, 178, 187-226)

Zastępca Dyrektora IAS w Opolu poinformowała, że przed rozpoczęciem 1 stycznia 2016 r wykonywania przez Naczelnika zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych pracownicy zostali przeszkoleni z systemu SSP, wykonawca szkolił bowiem bezpośrednio trenerów z poszczególnych IAS i wyjątkowo pracowników pilotażowych, którzy następnie szkolili pracowników poszczególnych jednostek KAS. Moduł Mandaty obsługiwany jest w systemie SSP (jest jedynie jednym z kont obsługiwanych we wskazanym systemie) i obsługa tego modułu opiera się na analogicznych regułach działania jak obsługa kont podatkowych. Oznacza to, że przed 1 stycznia 2016 r. nie wystąpiła konieczność dedykowanego przeszkolenia pracowników z obsługi modułu Mandaty, ponieważ jest on obsługiwany w ten sam sposób jak obszary, z których zostali już przeszkoleni na etapie wdrażania systemu SSP. Ponadto Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła, że pracownicy Centrum Mandatowego, w celu poszerzania wiedzy niezbędnej przy wykonywaniu zadań, mogą również korzystać z szerokiej bazy szkoleń e-learningowych w Systemie Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena 2(...).

(akta kontroli str. 113-114. 863,880, 1273)

W e-mailu z 8 stycznia 2016 r. Naczelnik zgłosiła pracownikowi Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich, tj. komórki organizacyjnej w strukturze IAS w Opolu, zarejestrowanie w Systemie Zarządzania Dokumentami²⁰ pierwszego wniosku z ponad dziesięciu o udzielenie ulgi w spłacie grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego i problemie w jego wyeksportowaniu do systemu SSP, informując jednocześnie, że nie wie jak ewentualnie obsłużyć (pismo w tej sprawie) w SSP, jak się już uda je przemieścić.

(akta kontroli str. 418)

²⁰ Dalej; SZD

W sprawie wyjaśnienia braku przyczyny poinformowania Naczelnika, przed rozpoczęciem wykonywania przez niego zadań w zakresie poboru należności z tytułów mandatów karnych, o występujących brakach funkcjonalności systemu SSP w zakresie udzielania ulg Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła: pracownicy Urzędu zostali poinformowani o braku funkcjonalności w zakresie udzielania ulg. Przejawem przekazania takiej informacji są sporządzane arkusze Excel, służące ewidencjonowaniu zdarzeń związanych z tym obszarem, jak również raporty sporządzane przez Naczelnika, w których pojawia się informacja o braku wskazanej funkcjonalności.

(akta kontroli str. 881)

Kierownictwo Urzędu nie posiadało możliwości bezpośredniego pozyskania z systemu SSP danych o liczbie mandatów zaewidencjonowanych w poszczególnych okresach sprawozdawczych oraz danych o zaewidencjonowanych należnościach z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, kwotach wpłaconych i nieściągniętych grzywien. Naczelnik wyjaśniła, że dane takie są możliwe do pozyskania za pośrednictwem IAS w Opolu.

(akta kontroli str. 4-7, 13-14, 871)

O skali realizowanych zadań w zakresie poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych poinformował Dyrektor IAS w Opolu.

Wg ww. informacji:

- 1) w latach 2016-2018 Urząd zaewidencjonował 14,5 mln mandatów obejmujących należności z ww. tytułu w kwocie łącznej 2 086 mln zł, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: a/ w 2016 r. – 5,4 mln mandatów na kwotę 771,5 mln zł, b/ w 2017 r.- 5,8 mln mandatów na kwotę 800,4 mln zł, c/ w 2018 r- 3,3 mln mandatów na kwotę 514,1 mln zł;
- 2) w łącznej liczbie zaewidencjonowanych mandatów (14,5 mln) mandaty w kwocie do 116 zł stanowiły 68,5% (9,9 mln), w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 69,7 (2016r.), 70% (2017 r.)i 64% (2018 r.);

- 3) do 31 grudnia 2018 r. pobrano łącznie dochody w kwocie 1 329 mln zł²¹ (63,7% należności z tytułu zaewidencjonowanych mandatów w latach 2016-2018), w tym w poszczególnych latach odpowiednio: a/ w 2016 r – 393,3 mln zł (51% należności zaewidencjonowanych w 2016 r), b/ w 2017 r. – 538 mln zł c/ w 2018 r. -397,7 mln zł;
- 4) na ostatni dzień okresu sprawozdawczego stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł odpowiednio: 378,3 mln zł (2016 r.), 640 ,6 mln zł (2017 r.) i 757 mln zł (2018 r.).

W ww. kwocie 757 mln zł pozostałej do zapłaty wg stanu na 31 grudnia 2018 r. należności z lat poprzednich wynosiły 539,6 mln zł, w tym 244,6 mln zł²² stanowiły należności zagrożone przedawnieniem z 2016 r.

(akta kontroli str. 8-10, 115, 868, 1453, 1467-1469)

Po raz pierwszy miernik odnoszący się do zadania poboru należności niepodatkowych z tytułu mandatów Dyrektor IAS w Opolu określił w Planie Działalności I Urzędu Skarbowego na rok 2018. Miernik ten zdefiniowano jako Kwota wpływów z mandatów powszechnych, a planowany poziom tego miernika w 2018 r. określono w kwocie 401 948 tys. zł.

Poziom ww. miernika nie został osiągnięty, gdyż wpływy z tytułu mandatów wyniosły w 2018 r. 597,7 mln zł, tj. 34,4% łącznej kwoty należności do poboru wynoszącej 1 154,7 tys. zł (514,1 mln zł należności zaewidencjonowanych w 2018 r. oraz 640, 6 mln zł należności pozostałych do zapłaty z lat 2016-2017²³).

Naczelnik wyjaśniła, że od lipca 2018 r. zauważono znaczny spadek średniej dziennej ilości i kwoty dokonywanych płatności na poczet należności z tytułu grzywien, a w miesiącu sierpniu spadek ten osiągnął 50% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Wskazała też, że przyczyną takiego spadku dochodów była niewątpliwie akcja protestacyjna Policji, jednakże brak możliwości stwierdzenia (brak raportu w SSP) ile w poszczególnych okresach zostało wystawionych mandatów i na jaką kwotę. (...) Pomimo wzrostu ilości

²¹ W tym dochody pobrane przez organy egzekucyjne

²² Wg. Naczelnik ww. zaległości z lat poprzednich wyniosły 550,2 mln zł, a zagrożone przedawnieniem zaległości z 2016 r. wynosiły 253,6 mln zł.

²³ Wg stanu na 31 grudnia 2017 r.

podejmowanych czynności windykacyjnych przez pracowników Centrum Mandatowego tut. Urzędu nie udało się uzyskać kwoty dochodów zaplanowanej do osiągnięcia na 2018 r.

(akta kontroli str. 111-112, 868, 1434-1437)

Naczelnik w zakresie rozrachunków z tytułu należności z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych nie posiadała dostępu do ksiąg rachunkowych (tj. zbiorów zapisów księgowych, obrotów i sald które tworzą dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze oraz zestawienia obrotów i sald księgi głównej oraz sald ksiąg pomocniczych). Naczelnik nie posiada również narzędzi informatycznych umożliwiających uzyskanie z ww. ksiąg rachunkowych czytelnych informacji w dowolnym zakresie i w każdym czasie oraz wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych i zawartości zbiorów pomocniczych.

W jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Urzędu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych naczelnik nie wykazywała dochodów i należności z tytułu ww. grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.

Naczelnik wyjaśniła, że prowadzi ewidencję grzywien zgodnie z przepisami o rachunkowości (...) system SSP jest systemem centralnym i jest jedynym narzędziem do obsługi ww. należności, zatem w systemie tym jest również prowadzona ewidencja grzywien nałożonych w drodze mandatów (...) Naczelnik posiada dostęp do kont szczegółowych ukaranych (...) Dostęp ten jest wystarczający do realizacji zadań, do których Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu został wyznaczony, tj. do poboru wskazanych należności (...) W sprawie podejmowania działań w celu uzyskania ostępu do ww. ewidencji księgowej Naczelnik wyjaśniła, że nie podejmowała żadnych działań z uwagi na fakt, iż ma zapewniony automatyczny dostęp do kont ukaranych w systemie SSP w zakresie niezbędnym do realizacji nałożonych zadań.

Wskazała również, że sprawozdania Rb-24 i Rb-70 z zakresu obsługiwanych należności z tytułu mandatów sporządza Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, realizujący wskazane zadanie przez Centrum Kompetencyjne Rozliczeń.

(akta kontroli str. 371-372, 1352)

W latach 2016-2018 dla realizacji zadań Centrum Mandatowego przekazanych zostało z urzędów wojewódzkich do IAS w Opolu 269,7 etatów, w tym: a/ 101,7 etatów 2 2016 r., b/69 etatów w 2017 r., c/ 99 etatów w 2018 r.

Według stanu na 1 stycznia 2016 r. w Urzędzie zatrudnione były (na podstawie porozumienia) trzy osoby, które wcześniej wykonywały czynności w zakresie obsługi mandatów i tytułów wykonawczych w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, natomiast na dzień 1 stycznia 2019 r. zatrudniona była jedna taka osoba²⁴.

Stan zatrudnienia w latach 2016-2018 ww. osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę mandatów, na ostatni dzień roku wynosił odpowiednio: 97, 170 i 241 osób.

Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w urządzie w obsługę mandatów wyniosło – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – 69 osób w 2016 r. i wzrosło do 151 osób w 2017 r. oraz do 208 osób w 2018 r. W 2016 r. osoby te zatrudnione były w siedzibie Urzędu w Opolu. W 2017 r w siedzibie Urzędu w Opolu zatrudnionych było 70 osób, a siedzibie Centrum Mandatowego w Nysie 81 osób., natomiast w 2018 r. było to odpowiednio 43 i 165 osób. Według stanu na 1 stycznia 2019 r. z zatrudnionych 241 osób 220 wykonywało zadania w Centrum Mandatowym w Nysie.

W obsługę upomnień i wystawianie tytułów wykonawczych zaangażowanych było odpowiednio: 15 osób w 2016 r., 50 osób w 2017 r. i 85 osób w 2018 r.

Relacja liczby wystawionych upomnień do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: a/ 7 570 w 2016 r., /b 17 177 w 2017 r., c/ 12 283 w 2018 r.

Relacja liczby wystawionych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 1 032 w 2016 r., b/ 3 690 w 2017 r., c/ 9 845 w 2018 r.

(akta kontroli str. 443, 455, 758, 789, 871-872, 1319)

W sprawozdaniu z kontroli w Urzędzie, przeprowadzonej z upoważnienia Ministra Finansów w lipcu 2016 r.²⁵ odnotowano, że Naczelnik zgłosiła pilną potrzebę zwiększenia stanu zatrudnienia ze względu na rozpoczęte czynności windykacyjne

²⁴ Ponadto jedna osoba zatrudniona była do zadań związanych z obsługą mandatów w centrum Kompetencyjnym Spraw wierzycielskich (dalej:CKSW), tj. jednostce organizacyjnej znajdującej się w strukturze IAS w Opolu.

²⁵ Pismo CP3.0812.10.2016. AMW z września 2016 r.

argumentując to tym, że wzrost liczby realizowanych zadań nie gwarantuje ich bieżącej realizacji.

Również w raportach przekazywanych dyrektorowi IAS w Opolu wskazano, że konieczne jest dalsze wzmocnienie kadrowe.

W Raporcie dotyczącym czynności w zakresie centrum mandatowego wg stanu na 2 września 2016 r. skazano, że obecna ilość pracowników nie zapewnia właściwej realizacji zadań w zakresie obsługi zobowiązanych (telefony), wystawiania upomnień, tytułów oraz realizacji zadań w kolejkach dedykowanych dla spraw wierzycielskich. Z kolei w Raporcie dotyczącym czynności w zakresie centrum mandatowego wg stanu na 31 marca 2017 r. poinformowano, że obecna ilość pracowników rachunkowości w związku z obciążeniem mailami i telefonami jest zbyt niska (...). Jeżeli wydajność systemu SSP się nie zmieni, to do obsługi zadań Centrum Mandatowego będzie niezbędne zatrudnienie docelowo 257 pracowników. Analiza została przekazana do IAS. Natomiast w raporcie dotyczącym czynności w zakresie centrum mandatowego wg stanu na 30 czerwca i 30 września 2017 r. poinformowano, że uwzględniając funkcjonalność i wydajność systemów SSP i SZD zatrudnienie nie jest wystarczające dla realizacji bieżących zadań, a tym bardziej dla zrealizowania zaległości powstałych od dnia 1 stycznia 2016 r.

Informacje o potrzebie zwiększenia stanu zatrudnienia odnotowano również w sprawozdaniu za rok 2017 r, gdzie wskazano m.in., że obecne zatrudnienie w centrum Mandatowym nie jest wystarczające dla realizacji zadań na poziomie pozwalającym obsłużyć w procedurach prawnie przewidzianych całej zaległości oraz, że dotychczasowe analizy wskazują, iż dla bieżącej i kompleksowej obsługi Centrum Mandatowego niezbędne jest zatrudnienie ok. 300 pracowników. Natomiast (...)analiza z grudnia 2017r. dotycząca zatrudnienia gwarantującego obsługę spraw bieżących i całości zaległości do końca 2018 r. (...) wskazuje, iż tylko dla zadań generowania upomnień i tytułów wykonawczych niezbędne jest zatrudnienie 240 pracowników w komórkach wierzycielskich oraz co najmniej 167 pracowników komórki sekretariatu (...)

W Sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za I półrocze i za III kwartał 2018 r. Naczelnik informowała, że w urzędach wojewódzkich do zadania tego było przeznaczonych 347,25 etatów, natomiast łącznie na rok 2018 IAS w Opolu

otrzymała z tego tytułu 269,7 etatów, przy czym ilość zadań do wykonania po przejęciu poboru przez CM wzrosła blisko 4-krotnie, gdyż urzędy wojewódzkie nie realizowały zadań dotyczących wystawienia pism behawioralnych, upomnień, zawiadomień, a wystawiały jedynie tytuły wykonawcze, stąd do realizacji przez CM zadań na oczekiwanym poziomie niezbędnym jest choćby zbliżona ilość zatrudnienia do łącznego zatrudnienia w urzędach wojewódzkich.

(akta kontroli str. 415-416, 440-441, 588, 599, 625, 643, 671, 789)

1.2 Rozwiązania wprowadzone w celu usprawnienia obsługi mandatów i monitorowania realizacji tego zadania.

Opis stanu faktycznego: Przyjęte rozwiązania organizacyjne mające na celu przeciwdziałanie przypadkom braku podejmowania działań windykacyjnych wobec ukaranych, którzy dobrowolnie nie uścili grzywny polegały m.in. na wykorzystywaniu raportu SSP pn Należności nie objęte sprawami, gdzie wykazywane były zaległości w stosunku do których nie podjęto żadnej czynności windykacyjnej (z wyłączeniem pism behawioralnych). Uregulowań wewnętrznych w zakresie terminów dokonywania w Urzędzie systematycznej kontroli zapłaty należności pieniężnych z tytułu zarejestrowanych w systemie SSP grzywien nie określono.

Naczelnik wyjaśniła: w maju 2018 r. wydzieliłam grupę pracowników komórki wierzycielskiej z największym doświadczeniem (8 osób), które zajmują się analizą czynności windykacyjnych będących na etapach, które nie pozwalają na wystawienie tytułu wykonawczego, ponadto pracownicy okresowo sprawdzają tablice należności nie objętych sprawami, w stosunku do mandatów wprowadzonych przez JNG do PUE ze znacznym opóźnieniem.

Ponadto wyjaśniła: w systemie informatycznym stanowiącym jedyne narzędzie do obsługi należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (SSP), brak jest raportów umożliwiających kontrole terminowości zapłaty należności pieniężnych z ww. tytułów (...) naczelnik dokonuje analizy pod kątem istniejących zaległości z podziałem na poszczególne miesiące każdego roku, za pomocą raportów „należności nieobjęte sprawami” oraz „należności według daty przedawnienia”

(akta kontroli str. 1346-1347)

Badanie 43 mandatów²⁶, na łączną kwotę 11 950 zł, wystawionych w styczniu 2016 r., które przedawniły się w styczniu 2019 r. wykazało, że niewyegzekwowana kwota należności przedawnionych wynikająca z tych mandatów, wyniosła 3 229,66 zł (tj. 27%). Naczelnik podjął następujące działania w celu dochodzenia ww. należności:

a/ w terminie od 14 do 24 czerwca 2018 r. (tj. od 138 do 178 dni od daty wystawienia mandatu) sporządził i wysłał do wszystkich ukaranych pisma behawioralne²⁷;

b/ w terminie odpowiednio od 176 do 346 dni od daty wystawienia mandatu oraz od 28 do 188 dni od daty podjęcia działań informacyjnych²⁸ objął zaległości z ww. mandatów upomnieniami i i przekazał je zobowiązanym;

c/ w terminie od 218 do 566 dni od daty wystawienia mandatu oraz 20 dni (jeden przypadek²⁹) i od 32 do 223 dni (38 przypadków) od daty wystawienia upomnienia objął zaległości wynikające z 39 mandatów tytułami wykonawczymi i przekazał je organom egzekucyjnym.

(akta kontroli str. 1528, 1530, 1568-1576)

O liczbie i kwocie mandatów wystawionych w styczniu 2016 r. i nieopłaconych do 31 stycznia 2019 r. poinformował Dyrektor IAS w Opolu. WG. Ww. informacji:

a/ w styczniu 2016 r. jednostki nakładające grzywny wystawiły 406,8 tys. mandatów (w tym 72,8% mandatów do 116 zł³⁰) na kwotę 56,1 mln zł;

b/do 31 stycznia 2019 r. pobrano należności z tytułu 300,3 tys. mandatów na kwotę 40,4 mln zł (72%);

c/ liczba mandatów, dla których od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata wyniosła 106,5 tys. mandatów (w tym 45,4 tys. sztuk stanowiły mandaty do 116 zł³¹) na kwotę 15,6 mln zł.

²⁶ Nr: CZ2369381, Cz1545862, CZ2821241, CZ0242383, CZ1712807, CZ0108970. CZ1563003, CZ0921261, CZ1676124, CZ1660545, CZ1691098, CZ00108970, CZ0422961

²⁷ Pisma te zawierały: serię i numer mandatu, datę wystawienia, kwotę oraz jednostkę nakładającą grzywnę, a także informację o niezapłaconej należności z tytułu grzywny, nałożonej w drodze mandatu karnego, prośbę o uregulowanie należnej grzywny w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania pisma.

²⁸ Tj. wysłania pism behawioralnych

²⁹ Mandat nr CZ2821241

³⁰ 296,3 tys. szt.

³¹ 42,6% mandatów przedawnionych

(akta kontroli str. 1303-1304)

Działania w celu ograniczenia istotnych opóźnień przy ujawnianiu przez Policję w systemie informatycznym PUE mandaty³² informacji o nałożonych grzywnach lub wprowadzania takich informacji w sposób nierzetelny podejmowane były przez IAS w Opolu począwszy od 2017 r.

I tak m.in. w marcu 2017 r. IAS w Opolu zwróciła się pocztą elektroniczną do 502 jednostek nakładających grzywny informując o przypadkach rozliczania formularzy mandatów i jednoczesnym braku przekazania informacji o nałożonej grzywnie. Podobne działania były kontynuowane odpowiednio we wrześniu 2017 r. oraz w kwietniu, maju, czerwcu, lipcu i październiku 2018 r.

W kwietniu 2017 r. IAS w Opolu zwróciła się również pocztą elektroniczną do 14 jednostek nakładających grzywny informując o przypadkach dokonania wpłat przez ukaranych i jednoczesnym braku przekazania informacji o nałożonych grzywnach, na poczet których wpłaty te zostały dokonane. Podobne działania były podejmowane w maju i sierpniu 2017 r. oraz w czerwcu i grudniu 2018 r. oraz kontynuowane w styczniu i lutym 2019 r.

(akta kontroli str. 1373-1406)

Pismem z 4 września 2017 r. Dyrektor IAS w Opolu zwrócił się do komendantów wojewódzkich Policji i Komendanta stołecznego Policji w Warszawie o wprowadzenie obowiązku monitorowania terminowości wprowadzania mandatów przez jednostki organizacyjne Policji i cykliczne informowanie Dyrektora IAS w Opolu o stwierdzonych nieprawidłowościach i skali występującego zjawiska. Inicjatywa Dyrektora IAS w Opolu spotkała się jednak z odmową ze strony Komendanta Głównego Policji.

(akta kontroli str. 1408-1411, 1424-1428)

Zjawisko nieterminowego wprowadzania informacji o nałożonych grzywnach było monitorowane przez IAS w Opolu i w związku z powtarzającymi się nieprawidłowościami, pismem z 10 sierpnia 2018 r. ponownie poinformowano

³² Portal Usług Elektronicznych zapewniający dostęp użytkownikom zewnętrznym do zbioru funkcjonalności stanowiącego integralną część portalu administracji podatkowej, służącego m.in. do realizacji zadań związanych z obsługą mandatów karnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Komendanta Głównego Policji o występujących problemach z terminowością przekazywania informacji o nałożonych grzywnach. W piśmie tym wskazano jednostki organizacyjne Policji (28), które przekazały wierzycielowi informacje o nałożonych w 2016 r. 5 694 grzywnach dopiero w 2018 r., tj. ze zwłoką wynoszącą ok. 2 lata.

(akta kontroli str. 1412-1415)

Z inicjatywy Dyrektora IAS w Opolu 10 września 2018 r. odbyło się spotkanie w Ministerstwie Finansów z przedstawicielami Komendy Głównej Policji oraz Ministerstwa Technologii i Przedsiębiorczości. W trakcie tego spotkania omawiano m.in. zagadnienia dotyczące zwłoki w przekazywaniu przez jednostki organizacyjne Policji informacji o nałożonych grzywnach oraz ich przyczynach.

Pismem z 28 listopada 2018 r. Dyrektor IAS w Opolu m.in. zwrócił się o wskazanie oczekiwanych zmian w PUE Mandaty, które mogłyby poprawić jakość pracy w zakresie wprowadzania danych w jednostkach nakładających grzywny.

(akta kontroli str. 1372, 1420-1422)

Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła, że otrzymana odpowiedź jest aktualnie przedmiotem analizy pod kątem istnienia możliwości wdrożenia zgłoszonych postulatów, tak w kontekście ich celowości, jak i możliwości realizacji uwzględniającej konfiguracje systemowe (budowę, tablicę, dane).

(akta kontroli str. 1372)

Pismem z 11 lutego 2019 r. działający w imieniu Dyrektora IAS w Opolu kierownik CKSW przekazał Naczelnikowi listę z wykazem mandatów wystawionych przez jednostki nakładające grzywny w 2016 r., które zostały wprowadzone przez te jednostki poprzez PUE Mandaty do systemu SSP w 2019r. Z przekazanej informacji wynikało, że zidentyfikowano 230 mandatów w 2016 r. odpowiednio w: I kwartale – 15 sztuk, II kw.- 62 szt., III kw.- 137 szt., IV kw.- 16 szt. Mandaty te zaewidencjonowane zostały w systemie w okresie od 18 stycznia do 14 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1517-1518, 1561-1567)

Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła, że stale współpracuje z naczelnikiem w obszarze związanym z organizacją procesu poboru. W obszarze nieterminowości organ ten jest informowany, że zjawisko występuje, jak również, że podejmowana jest akcja zmierzająca do poprawy działania jednostek w obszarze (...) Niezależnie od działań uniwersalnych podejmowanych przez Dyrektora, czynności w temacie monitorowania terminowości podejmuje również Naczelnik m.in. w sytuacji istnienia wpłaty, dla której nie występuje przypis oraz, że podejmowane w ramach takiego modelu współpracy działania miały na celu przeciwdziałanie występowania zjawisku i doprowadziły do poprawy terminowości przekazywania informacji o nałożonych grzywnach.

(akta kontroli str. 1372-1373, 1423)

W Urzędzie identyfikowano braki pełnej funkcjonalności SSP w kluczowych dla prowadzonej obsługi mandatów obszarach i zgłaszano je, w celu podjęcia działań zmierzających do ich wyeliminowania, odpowiednio Dyrektorowi IAS w Opolu, a także - poprzez system Pomocy Informatycznej Help Desk – Ministerstwu Finansów. Ponadto o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu SSP i istotnych dla realizacji zadania brakach w jego funkcjonalności Naczelnik informowała w sprawozdaniach okresowych przekazywanych IAS w Opolu.

W szczególności zgłaszane były następujące braki funkcjonalności i nieprawidłowości w działaniu SSP:

- 1) brak funkcjonalności w zakresie obsługi wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności;

Naczelnik wyjaśniła, że system SSP nie posiada funkcjonalności w zakresie obsługi wniosków składanych przez ukaranych o udzielenie ulg od momentu przejęcia wykonania zadania poboru należności z tytułu grzywien oraz, że w każdym raporcie w okresie od 15 stycznia 2016 r. do chwili obecnej informowała o powyższej sytuacji.

(akta kontroli str. 372-375, 708)

- 2) brak funkcjonalności dotyczącej umorzeń należności (w tym również brak możliwości odznaczenia w systemie braku wymagalności należności objętych decyzjami o umorzeniu należności);

- 3) brak funkcjonalności umożliwiającej odpisanie należności zobowiązanych, którzy zmarli;
- 4) brak możliwości zaznaczenia w systemie SSP nowych terminów płatności należności w związku z odroczeniem tego terminu lub w związku z rozłożeniem płatności na raty;

(akta kontroli str. 110, 373-374, 383, 459-461, 622)

- 5) niewystarczająco skuteczne wiązanie mandatów z płatnościami, pomimo prawidłowo opisanych przelewów (w 2027 r. raportowano, że według generalnego Wykonawcy systemu SSP wiązanie wpłat jest na poziomie 75%);

W raporcie z 30 czerwca 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że generowanie i wysyłanie pism behawioralnych bez właściwego wiązania płatności skutkuje zwiększoną aktywnością ukaranych w postaci maili, telefonów i pism w tym kierowanych skarg na działanie urzędu. Naczelnik wyjaśniła m.in. pomimo wskazania serii i nr mandatu w przelewie system wiąże płatność po PESELU i księguje na najstarszą zaległość, a nie na właściwą, wskazaną w szczegółach płatności.

- 6) brak automatycznego rozksięgowywania przez system SSP wpłaty na zaległość i koszty upomnienia.

Naczelnik wyjaśniła: system w ogóle nie księguje wpłat dokonanych łącznie z kosztami upomnienia, wpłaty takie wymagają każdorazowo ręcznego zaksięgowania na koncie ukaranego.

- 7) brak możliwości dokonania zwrotu na konta bankowe nie figurujące w SSP, a wskazane przez ukaranego;

(akta kontroli str. 383, 609, 617-618, 626)

- 8) brak raportu obrazującego liczbę oraz kwotę zaewidencjonowanych w SSP mandatów oraz mandatów uiszczonych i nieuiszczonych, jak również brak innych niezbędnych dla bieżącej realizacji zadań i raportów;

Naczelnik wskazała m.in. na brak możliwości sortowania zadań przez pracowników według okresu nałożonych grzywien, co umożliwiałoby w pierwszej kolejności

wystawianie tytułów wykonawczych w stosunku do zaległości zagrożonych przedawnieniem. Wyjaśniła także, że potrzebę udostępnienia raportu obrazującego liczbę oraz kwotę zaewidencjonowanych w SSP mandatów oraz mandatów uiszczonych i nieuiszczonych zgłaszała jako istotną i pilną kwestię po raz pierwszy w raporcie z 6 czerwca 2016 r. Brak możliwości sporządzenia takiego raportu wskazała również w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów w dniach 18-29 lipca 2016 r., co znalazło swój wyraz w treści sprawozdania z kontroli. Naczelnik wyjaśniła: od dnia 16 września 2016 r., pomimo niezrealizowania wniosku zrezygnowano z zamieszczania ww. wniosku w co tygodniowych raportach (...), raport dotyczący liczby/kwoty zaewidencjonowanych mandatów i mandatów opłaconych stanowi jednakże źródło wiedzy dotyczące obszaru niezrealizowanych zadań, zatem jest istotny z punktu widzenia właściwej organizacji pracy. (...) Naczelnik tutejszego urzędu nie posiada żadnej wiedzy w zakresie przyczyn zwłoki w dostępności ww. raportu.

(akta kontroli str. 372-375, 389, 403, 724)

- 9) brak funkcjonalności w zakresie generowania pism behawioralnych z SSP;
- 10) brak funkcjonalności, która pozwoliłaby na określenie zaległości nieobjętych sprawami;

Dokonanie zgłoszenia Help Desk dotyczyło m.in. braku generowania przez SSP raportu „Należności nieobjęte sprawami” co uniemożliwia analitykę spraw wierzycielskich³³.

- 11) brak raportów umożliwiających powiązanie dokonanych wpłat na poczet mandatu z działaniami wierzyciela (tj. brak narzędzia pozwalającego określić skuteczność wysyłania pism behawioralnych i upomnień);

W raporcie z 30 czerwca 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował Dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że brak jest raportu, który umożliwiłby powiązanie dokonywanych wpłat na poczet mandatów na skutek otrzymanego pisma informacyjnego, upomnienia lub tytułu wykonawczego, co nie pozwala na obiektywną ocenę poszczególnych etapów czynności przedegzekucyjnych.

(akta kontroli str. 439, 615-617, 633, 714)

³³ ZGL509848

- 12) brak możliwości wystawienia jednego upomnienia obejmującego większą ilość mandatów, z możliwością wygenerowania jednych kosztów upomnienia;
- 13) brak raportu wskazującego ilość wystawionych tytułów wykonawczych w wersji elektronicznej;
- 14) niewiarygodność raportu „Wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze” ;
Dokonane zgłoszenia Help Desk dotyczyły m.in., generowania w maju 2017 r. raportu „Wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze” za kwiecień 2017 r., który w różnych dniach wskazuje różne ilości wystawionych upomnień³⁴.

W raporcie z 30 czerwca 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował Dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że w zależności od dnia generowania raportu „Wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze” wykazuje inne dane za zamknięte już okresy. Co do zasady ilość wygenerowanych upomnień za zamknięte okresy nie może ulec zmianie, a tym bardziej zmniejszeniu.

(akta kontroli str. 442, 605, 616-617, 621, 627)

- 15) błędne generowanie przez SSP organów egzekucyjnych;
- 16) automatyczne generowanie ponownego tytułu wykonawczego z saldem pierwotnym, w przypadku generowania pism do organów egzekucyjnych aktualizujących saldo (w związku z dokonanymi wpłatami przez ukaranego);
- 17) błędy w działaniu modułu „podpis masowy”;

Dokonane zgłoszenia Help Desk dotyczyły m.in.: a/ zgłaszanych przez urzędy skarbowe przypadków otrzymywania plików z powtarzającymi się tytułami wykonawczymi³⁵, b/ przypadków przekazywania tytułów wykonawczych z komunikatem „nie posiada podpisu elektronicznego” pomimo, że zostały one prawidłowo podpisane, c/ błędnego wskazywania przez system SSP organów egzekucyjnych w trakcie generowania tytułów wykonawczych³⁶, d/ braku automatycznego wskazywania organu egzekucyjnego, co wymagało ręcznego wybrania organu egzekucyjnego przez pracownika urzędu co wydłużało proces wystawiania tytułów wykonawczych i z uwagi na skalę – w ocenie zgłaszającego

³⁴ ZGL519445

³⁵ ZGL508058

³⁶ ZGL533799

zgłoszenie – było błędem krytycznym³⁷ oraz e/ braku możliwości pobrania w SSP elektronicznych tytułów wykonawczych przez organy egzekucyjne, pomimo ich prawidłowego przetworzenia i podpisania przez wierzyciela³⁸. W raportach z dnia 31 marca, 30 czerwca i 30 września 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował Dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że występuje znaczna ilość nieprzystąpienia do egzekucji organów egzekucyjnych z powodów tzw. „błędów adresowych” (...) Sytuacja taka winna zostać uregulowana na poziomie Ministerstwa Finansów, a także: nadal błędnie generowane są organy egzekucyjne przez SSP. Powoduje to, że za każdym razem pracownik jest zobowiązany do sprawdzenia poprawności wskazanego organu egzekucyjnego. Spowalnia to proces wystawiania tytułów wykonawczych. Zgłaszane problemy dotyczące błędów adresowych przy wystawianiu tytułów wykonawczych wynikały z braku aktualizacji w urzędach skarbowych zasięgu terytorialnego poszczególnych organów, a także z błędów występujących po stronie danych rejestracyjnych (w rejestrach administracji podatkowej widnieje nieaktualny adres, na który powołuje się organ egzekucyjny).

W raporcie z 30 czerwca 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował Dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że z punktu wierzyciela system SSP w zakresie podpisywania tytułów wykonawczych oraz ich dystrybucji nie posiada waloru 100% wiarygodności. Problem ten został zgłoszony do CKSW oraz dokonano zgłoszenia Help Desk.

W raporcie z 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował Dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że błędne przypisywanie organów egzekucyjnych dotyczy ok. 40% spraw, a problem nadal nie został rozwiązany.

(akta kontroli str. 426, 435, 608-609, 624-626, 636, 642, 645, 648, 708)

18) brak aktualizacji wzoru tytułu wykonawczego w systemie SSP w związku z jego zmianą³⁹, co skutkowało zaprzestaniem wystawiania i migracji systemowej tytułów wykonawczych za pośrednictwem SSP od 6 września 2017r.;

³⁷ ZGL533461

³⁸ ZGL540392

³⁹ Zmiana wzoru tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji administracyjnej nastąpiła na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 850)

Możliwość wystawiania, podpisywania i wysyłania tytułów przywrócono od 18 kwietnia 2018 r.

W raporcie z 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował Dyrektora IAS w Opolu, że szacowane zaległości w wystawianiu tytułów wykonawczych mogą przekraczać 580 tys. dokumentów, tak ilość nie jest możliwa do obsłużenia we wskazanym przez Ministerstwo Finansów trybie zastępczym, a obecnie tytuły wykonawcze są wystawiane ręcznie i podpisywane tradycyjne (...)

W sprawozdaniu za I półrocze 2018 r., przekazanym IAS w Opolu, Naczelnik informował o wystawieniu od grudnia 2017 r. do 18 kwietnia 2018 r. 48,8 tys. tytułów wykonawczych dzięki procedurze opracowanej przez CKSW.

19) spowolnienie działania systemu SSP;

W raporcie z 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował Dyrektora IAS w Opolu, że gwałtowny przyrost spraw wierzycielskich doprowadził do wygenerowania błędów i uniemożliwienia korzystania z niektórych funkcjonalności systemu SSP (...) W tym przypadku można wskazać na niedostosowanie wydajności systemu do skali realizowanych zadań i potrzeb obsługi spraw mandatowych.

(akta kontroli str. 435, 439, 451-452, 704)

Zauważone nieprawidłowości w funkcjonowaniu SSP i braki dostępu do funkcjonalności zgłaszane były przez pracowników Urzędu Pomocy Informatycznej Ministerstwa Finansów poprzez Help Desk na bieżąco. Ponadto poprzez Help Desk pracownicy Urzędu w 206 r. zgłaszali również wnioski o udostępnienie adresu internetowego do podręczników SSP, dotyczących obsługi zadań mandatowych⁴⁰. Analogiczne zagadnienia wynikające z braku wytycznych /wyjaśnień do obsługi zadań mandatowych w SSP pojawiały się również w korespondencji e-mail, kierowanej do pracowników CKSW⁴¹.

(akta kontroli str. 470, 481)

⁴⁰ ZGL430017

⁴¹ Np. e-mail Kierownika Referatu Obsługi Bieżącej oraz Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej urzędu z 23 maja 2016 r.

Istotnym problemem w realizacji zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych były również nieprawidłowości w działaniu systemu SZD, w tym w szczególności:

- powolność w jego działaniu, powodująca brak możliwości zapewnienia terminowej obsługi kancelaryjnej i bieżącej obsługi poczty wychodzącej,
- brak możliwości zamieszczania dwóch adresów urzędu.

I tak w raportach z 30 czerwca i z 30 września 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika raportował Dyrektorowi IAS w Opolu m.in., że system SZD nie pozwala na zamieszczenie dwóch adresów, co powoduje iż korespondencja wysyłana z Nysy trafia zwrótnie do Urzędu w Opolu (...) wymaga to jednak fizycznego przemieszczania korespondencji pomiędzy Opolem a Nysą.

W raporcie z 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował Dyrektora IAS w Opolu, że dla obsługi mandatów system SZD jest systemem nieefektywnym i generującym znaczną ilość błędów spowalniającą pracę (...) skala błędów i problemów powoduje, iż większość z nich nie jest zgłaszana przez użytkowników.

Pismem z 1 lutego 2018 r. Naczelnik informowała Zastępcę Dyrektora IAS w Opolu m.in. o zauważalnym zmniejszeniu wydajności SZD, spowalniającą pracę oraz generującym błędy oraz wskazywała, że problem nie dotyczy wyłącznie kwestii ekspedycji poczty, lecz występuje również przy rejestracji spraw w SSP, gdzie system SZD nadaje numery do generowania upomnień. Wskazywała, że problem dotyczy również obsługi takich funkcji jak podpis elektroniczny, wysyłka za pośrednictwem e-PUAP, rejestracji zwrotek, a także że system funkcjonuje w miarę sprawnie przed godziną 7.30 oraz po godzinie 15.30.

Naczelnik wyjaśniła, że najistotniejsze dla realizacji zadania poboru należności braki funkcjonalności SZD to niewystarczająca przepustowość na styku SSP-SZD, ograniczenie wysyłki do czterech pism w jednej kopercie, brak możliwości migracji pism z SZD do SSP Mandaty i konieczność ręcznego odnotowywania pism na kontaktach ukaranych, brak możliwości raportowania w SZD wszystkich pism do wysyłki (SZD pokazuje tylko 20 stron pism niewysłanych, tj. ok. 2 tys. sztuk), brak możliwości edytowania w SZD zwrótnych potwierdzeń odbioru po ich zatwierdzeniu.

(akta kontroli str. 383-384, 437, 577, 598, 618, 634, 694-695, 697-703, 705, 707)

Zgłoszenia błędów w funkcjonowaniu systemów informatycznych użytkowanych przez Centrum Mandatowe miały również formę pism kierowanych do Dyrektora IAS w Opolu. Oprócz wyżej wymienionych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu informatycznego wskazywano w nich również na problemy pojawiające się od momentu rozpoczęcia działalności Centrum Mandatowego w Nysie tj. na spowolnienie internetu i czasowe braki połączenia internetowego.

W raporcie z 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował Dyrektora IAS w Opolu, że problemy systemowe były obejmowane zgłoszeniami Help Desk, które w większości dotyczyły błędów systemowych SSP i wydajności SZD oraz, że część zgłoszeń nie znajduje skutecznych rozwiązań lub sposób ich rozwiązania nie jest w pełni satysfakcjonujący.

Naczelnik wyjaśniła: wszystkie wskazane powyżej problemy zgłaszane były w cyklicznych raportach, sprawozdaniach oraz na spotkaniach roboczych w IAS (...).

(akta kontroli str. 383-384, 437-438, 673-684)

1.3 Realizowanie zadań związanych z udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań z tytułu nałożonych mandatów oraz umarzaniem takich zobowiązań

Opis stanu faktycznego: W latach 2016-2018 do Urzędu wpłynęło łącznie 29 859 wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu nałożonych mandatów, w tym:

- a) 9 236 wniosków dotyczyło umorzenia grzywny (odpowiednio w poszczególnych latach: 2016 r- 2156, 2017 r – 3 844, 2018 r – 3 236);
- b) 19 877 wniosków dotyczyło rozłożenia płatności na raty (odpowiednio w poszczególnych latach: 6 179, 8 407 i 5 291);
- c) 746 wniosków dotyczyło odroczenia terminu płatności (odpowiednio w poszczególnych latach: 171, 332 i 243).

Naczelnik pozytywnie rozpatrzył:

- 74 wnioski o umorzenie należności (0,8% złożonych wniosków) na łączną kwotę 33,9 tys. zł, w tym 18 wniosków w 2016 r. na kwotę 10,3 tys. zł, 42 wnioski w 2017 r. na kwotę 16,2 tys. zł i 14 wniosków w 2018 r. na kwotę 7,4 tys. zł;

- 6,417 wniosków w sprawie rozłożenia płatności na raty (32,3% złożonych wniosków) na łączną kwotę 3 497,1 tys. zł, w tym: a/ 2 091 wniosków w 2016 r. na kwotę 1 022,7 tys. zł. b/ 2 848 wniosków w 2017 r. na kwotę 1 604,1 tys. zł. c/ 1 478 wniosków w 2018 r. na kwotę 870,3 tys. zł;
- 80 wniosków w sprawie odroczenia terminu płatności (10,7% złożonych wniosków) na łączną kwotę 43,5 tys. zł w tym 32 wnioski w 2016 r. na kwotę 13,4 tys. zł. 25 wniosków w 2017 r. na kwotę 11,4 tys. zł oraz 23 wnioski w 2018 r. na kwotę 18,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1320, 1332, 1361)

W całym okresie objętym kontrolą ewidencja wniosków oraz udzielonych ulg⁴² w spłacie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych prowadzona była poza systemem SSP (w arkuszach Excel).

(akta kontroli str. 20)

Naczelnik wyjaśniła, że od momentu przejęcia zadania w zakresie poboru należności, system SSP nie posiadał funkcjonalności w zakresie obsługi wniosków.

Wskazała ponadto, że wielokrotnie w raportach dotyczących wykonywanych czynności w zakresie Centrum Mandatowego oraz na cyklicznych spotkaniach informowała IAS w Opolu, o braku takiej funkcjonalności i potrzebie jej uruchomienia.

(akta kontroli str. 373-374)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono wzory dokumentów przeznaczonych dla osób ubiegających się o uzyskanie ulgi (tj. oświadczenie o stanie majątkowym osoby ubiegającej się o spłatę należności z tytułu grzywiny nałożonej w drodze mandatu karnego oraz oświadczenie o przeznaczeniu środków uzyskanych w ramach wnioskowanej ulgi w spłacie).

W Urzędzie nie opracowano zasad udzielania ulg z zastosowaniem jednolitego kryterium dla wszystkich potencjalnych dłużników (doprecyzowującego wymogi wynikające z przepisów o finansach publicznych), jak również nie określono mechanizmów monitorowania i kontrolowania wydawanych decyzji o ich udzielenie.

⁴² Właściwy organ zobowiązania z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu, może umarzać z urzędu w całości lub na wniosek zobowiązanego umarzać w części, odraczać terminy spłaty lub rozkładać na raty

Naczelnik wyjaśniła, że nie przygotowano i nie wprowadzono żadnych procedur wewnętrznych na piśmie w tym zakresie, a postępowania w sprawie udzielania ulg, prowadzone są w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i kodeksu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 849-850)

Badanie próby 20 spraw⁴³, zrealizowanych w okresie objętych kontrolą, wykazało, że na podstawie złożonych w ww. sprawach wniosków organ podatkowy umorzył należności na łączną kwotę 6 466,40 zł, w tym 1 400 zł na podstawie dwóch decyzji wydanych przez Dyrektora IAS w Opolu jako organ drugiej instancji. Wszystkie decyzje w sprawie udzielenia ulg zostały wydane na podstawie prawidłowo złożonych wniosków. Do wszystkich objętych próbą wniosków dołączono niezbędne dokumenty, w szczególności oryginały opłaty skarbowej lub zaświadczenia o korzystaniu z pomocy społecznej z powodu ubóstwa oraz dokumentację potwierdzającą sytuację finansową wnioskującego. We wszystkich przypadkach organ podatkowy występował do właściwego miejscowo organu podatkowego o sporządzenie raportu i wykazu informacji o czynnościach majątkowych zobowiązanego.

Uzasadnieniem wniosków o umorzenie należności we wszystkich przypadkach była trudna sytuacja finansowa i problemy zdrowotne wnioskujących. W ośmiu (z10) objętych kontrolą decyzjach umorzeniowych organ podatkowy pierwszej instancji (Naczelnik) uznał za okoliczności potwierdzające ważny interes podatnika lub interes publiczny uzasadniający przyznanie ulgi trudną sytuacją finansową i problemy zdrowotne wnioskujących. W dwóch przypadkach⁴⁴ naczelnik nie uznał sytuacji finansowej i wskazywanych problemów zdrowotnych za wystarczające przesłanki do umorzenia należności. W wyniku postępowania odwoławczego Dyrektor IAS dwoma decyzjami⁴⁵ umorzył ww. należności w całości (1400 zł), wskazując w szczególności okoliczności dotyczące stanu zdrowia wnioskujących.

(akta kontroli str. 1364-1367)

⁴³ Badaniem objęto 10 spraw zakończonych udzieleniem ulgi (tj. 4 sprawy dotyczące rozłożenia płatności na raty, 3 sprawy dotyczące odroczenia terminu płatności i 3 wnioski o anulowanie należności) oraz 10 spraw zakończonych umorzeniem należności.

⁴⁴ Oznaczenie sprawy:1609-SCM-4.4268.834.2018, 1609-SCM-4268.6402.2017.

⁴⁵ UNP:1601-18-041553 z dnia 13 sierpnia 2018 r. oraz UNP: 1601-17-054446 z dnia 16 grudnia 2017r.

W całym okresie objętym kontrolą Naczelnik nie ewidencjonował w systemie SSP, zdarzeń polegających na umorzeniu zobowiązań w związku ze zgonem zobowiązanego oraz udzieleniu ulg.

Naczelnik wyjaśniła, że w związku z brakiem funkcjonalności systemu SSP w zakresie obsługi procesu udzielania ulg w spłacie należności, w tym również dotyczących umorzenia należności z tytułu grzywien, nie ma możliwości ewidencjonowania w systemie SSP zdarzeń polegających na umorzeniu należności z tytułu grzywiny wynikających z podjętych w tym zakresie decyzji⁴⁶. Ponadto wyjaśniła, że w latach 2016-2018 (I półrocze) nie wydawano rozstrzygnięć w zakresie umorzenia zobowiązania z tytułu grzywiny w związku ze zgonem zobowiązanego. Kwota należności umorzonych wskazana jest w ewidencji złożonych wniosków w tym zakresie i udzielonych ulg prowadzonej poza systemem SSP w postaci arkusza Excel. Należności osób zmarłych przygotowywane są przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu przez CKSW i przekazywane do tu. Urzędu, bowiem w systemie SSP brak jest raportu umożliwiającego przygotowanie powyższych danych z poziomu dostępności tu. Organu. Po zakończeniu kwartału, wartości te razem z danymi dotyczącymi należności niewymagalnych z tytułu mandatów karnych rozłożonych na raty i odroczonej Naczelnik tu. Urzędu przekazuje Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, zgodnie z wyjaśnieniami Pomocy Informatycznej (HPSM) z 22 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 850-851)

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

1. Wbrew postanowieniom wynikającym z przepisu art. 100 & 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴⁷ ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie była w urzędzie prowadzona zgodnie z przepisami o rachunkowości gdyż:

⁴⁶ Ponadto Naczelnik wskazała, że informacja o złożeniu wniosku osoby zobowiązanej o udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu grzywien, jak również podjęte w ww. zakresie rozstrzygnięcia umieszczana jest w systemie SSP jedynie w formie notatki na koncie ukaranego. W przypadku umorzenia należności pracownicy w systemie SSP zmieniają „etap” czynności windykacyjnych na „odstąpienie od egzekucji” - zaznaczając odpowiednie pole.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.

- a) w świetle przepisów art. 24 w związku z art. 4 ust 2 uor prowadzenie ksiąg rachunkowych (w tym przy użyciu komputera) winno zapewnić ujęcie w ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń, które wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

Tymczasem w prowadzonej w systemie SSP ewidencji księgowej nie dokonywano odpisów należności umorzonych przez Naczelnika lub Dyrektora IAS w Opolu oraz umorzonych w wyniku upadłości, jak również odpisów należności w związku ze zgonem zobowiązanego.

Według wyliczeń Urzędu⁴⁸ należności umorzone⁴⁹ i dotyczące osób zmarłych, które wbrew treści ww. przepisów ujęte były w księgach rachunkowych jako należności pozostałe do zapłaty, wynosiły odpowiednio: a/ na 31 grudnia 2017 r. – 9 258,5 tys. zł, b/ na 31 marca 2018 r. – 11 45-69,5 tys. zł, c/ na 30 czerwca 2018 r- 13 701,7 tys. zł, d/ na 30 września 2018 r. – 16 850,7 tys. zł, e/ na 31 grudnia 2018 r – 19 490,2 tys. zł

(akta kontroli str. 726, 1475-1483)

Zaniechanie to spowodowało, że księgi rachunkowe nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego, co w sposób bezpośredni rzutowało na wiarygodność sprawozdań budżetowych.

Naczelnik wyjaśniła, że w cyklicznych raportach przekazywanych kierownikowi CKSW informowała o braku możliwości odpisania w systemie SSP należności w przypadku jej umorzenia, jak również odpisania należności na zmarłych, a braki funkcjonalności SSP w tym zakresie wskazała jako najistotniejsze dla realizacji zadania poboru należności z tytułu mandatów.

(akta kontroli str. 373, 383)

Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła: (...) aktualnie system⁵⁰ nie posiada zaimplementowanego procesu związanego z wygaśnięciem należności na skutek

⁴⁸ Pisma znak: a/ 1609-IIIZN.0321.1,2018 z 26 stycznia 2018 r., b/ 1609-SCM-7.033.1.2018 z 9 kwietnia 2018 r., c/ 1609-SCM-7.033.2.2018 z 6 lipca 2018 r., d/ 1609-SCM-4.033.1.2018 z 10 października 2018 r., e/ 1609-SCM-4.033.1.2019 z 10 stycznia 2019r

⁴⁹ Przez naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, Dyrektora Izby Administracji skarbowej w Opolu oraz w wyniku upadłości.

⁵⁰ SSP

umorzenia, stąd skoro zdarzenie nie jest zarejestrowane w teczce podmiotu, umorzenie nie jest wykazywane w księgach. Transakcja, która umożliwi zarejestrowanie zdarzenia umorzenia na koncie ukaranego jest przedmiotem wniosku o zmianę nr 62018 z 25 stycznia 2018 r., który jest aktualnie na etapie uzgodnień (...). Na 18 lutego 2019 r. planowane jest wdrożenie funkcjonalności dającej możliwość dokonywania odpisów należności w księgach rachunkowych będących następstwem umorzenia należności na wniosek z urzędu, w związku z ogłoszoną upadłością (...)

W sprawie należności zobowiązanych, którzy zmarli Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że zdaniem IAS w Opolu obowiązujące przepisy prawa nie wskazują na możliwość dokonania w księgach odpisu tej należności z mocy prawa na skutek śmierci ukaranego i wskazała tu na przepisy o finansach publicznych. Ponadto poinformowała, że Dyrektor IAS w Opolu zwróciła się do Ministerstwa Finansów o podjęcie prac legislacyjnych w kierunku zmiany przepisów dotyczących kwestii umarzania, przed przedawnieniem, należności z tytułu grzywien w przypadku śmierci ukaranego (...) nie otrzymano odpowiedzi, czy prace w tym obszarze zostaną podjęte oraz czy zaprezentowana przez tut. Organ wykładnia przepisów ustawy o finansach publicznych w temacie umorzeń jest właściwa. Z uwagi na zaprezentowane wyżej wątpliwości w systemie, co do czasu wyjaśnienia zagadnienia, nie będą implementowane zmiany w kierunku odpisania należności w związku ze zgonem ukaranego.

W piśmie do Ministra Finansów z 7 września 2017 r.⁵¹ IAS w Opolu poinformowała, że aktualnie w systemie SSP odnotowanych jest 43 725 sztuk mandatów wystawionych na 12 722 osoby zmarłe na łączną kwotę 5.6 mln. zł

(akta kontroli str. 760-761, 772-776, 1466)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że to uor jako akt prawny o charakterze generalnym, określa podstawowe zasady, zwane nadrzędnymi, obowiązujące przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych. Dokonywanie odpisów aktualizacyjnych od poszczególnych składników aktywów wynika z zasady ostrożności określonej w art. 7 tej ustawy, a zasady dokonywania odpisów aktualizujących uwzględniające stopień

⁵¹ Pismo nr 1601-CKSW-1.070.68.2017

prawdopodobieństwa ich zapłaty określa przepis art. 35b uor. Podkreślić zatem należy, że dokonanie odpisu aktualizującego wartość należności i wyksięgowanie należności, które utraciły swój byt prawny (gdyż wygasły wskutek śmierci zobowiązanego), jest wyłącznie czynnością mającą na celu odzwierciedlenie w księgach stanu faktycznego należności pozostałych do zapłaty.

Jednocześnie, mając na uwadze to, że należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu są należnościami o charakterze publicznoprawnym nie podlegającymi dziedziczeniu, również na gruncie przepisów o finansach publicznych należy uznać, że naczelnik posiada kompetencje do umarzania w całości takich należności w razie śmierci zobowiązanego bez konieczności ustalania, czy zmarły nie pozostawił majątku lub pozostawił majątek niepodlegający egzekucji albo pozostawił przedmioty codziennego użytku o łącznej wartości nie przekraczającej 6 tys. zł.

b/ w świetle przepisów art. 24 ust. 4 uor księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności zapewniony jest dostęp do zbiorów danych, pozwalający bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

Tymczasem Naczelnik nie miała dostępu do ksiąg rachunkowych (dziennika, księgi głównej i ksiąg pomocniczych), jak również nie miała możliwości uzyskania za pomocą posiadanego przez Urząd oprogramowania czytelnych informacji z ww. ksiąg w dowolnym zakresie i w każdym czasie.

Ponadto wbrew treści &6 pkt 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie Zasady rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczania podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych nieopodatkowanych należności budżetowych, do których poboru

ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe⁵² nie została również zapewniona możliwość wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych i zawartości zbiorów pomocniczych w postaci czytelnej dla użytkownika.

W trakcie oględzin ustalono, że w systemie SSP Naczelnik posiadała możliwość wygenerowania i podglądu na ekranie komputera raportów o nazwie: zestawienie obrotów i sald i sprawozdanie Rb-27 oraz raportu w zakresie konta szczegółowego ukaranego mandatem. W przypadku wszystkich ww. raportów nie była zapewniona możliwość ich wydruku bezpośrednio z SSP⁵³. Ww. raporty nie były trwale oznaczone nazwą jednostki organizacyjnej, nazwą systemu przetwarzania danych oraz nazwą księgi i okresu sprawozdawczego, którego dotyczą. Ponadto naczelnik nie posiadał dostępu do zapisów księgi głównej, nie był w stanie sporządzić wydruku z księgi głównej w podziale na odpowiednie konta, nie posiadał także możliwości wydruku (zarówno bezpośredniego, jak i również na ekran lub do pliku) zestawienia obrotów i sald poszczególnych kont wg klasyfikacji budżetowej.

Również Dyrektor IAS w Opolu nie miała dostępu do składników ww. ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 13 uor (tj. dziennika, księgi głównej i ksiąg pomocniczych).

(akta kontroli str. 869-870, 873, 1653-1667)

W sprawie braku posiadania przez jednostkę oprogramowania umożliwiającego uzyskanie czytelnych informacji z ww. ksiąg rachunkowych i w związku z tym braku zapewnienia sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Naczelnik wyjaśniła, że ewidencja ww. grzywien prowadzona jest w systemie SSP, a jedynym bezpośrednim dostępem jaki posiada Naczelnik tut. Urzędu jest dostęp do kont

⁵² Dz. Urz. Min..Rozwoju i Finansów poz.272, ze zm. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie zarządzenie nr 90 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych nieopodatkowanych należności budżetowych, do których poboru ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Finansów poz. 94, ze zm)

⁵³ Wydruk był możliwy jedynie w formie tzw. PrScr (po przekopiowaniu do Word), a w zakresie zestawienia obrotów i sald oraz sprawozdania Rb-27 istniała również możliwość eksportu danych do pliku Excel

szczegółowych ukaranych. (...) Jakiegokolwiek oprogramowanie posiadane przez tutejszy Urząd jest oprogramowaniem zapewnionym z poziomu centralnego, zatem dobór oprogramowania do realizacji wyznaczonych zadań nie zależy od decyzji naczelnika urzędu skarbowego. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu nie jest organem właściwym do wskazania przyczyn takiego stanu faktycznego, z uwagi na fakt, iż nie uczestniczy w pracach projektowych SSP, jak również nie został zapoznany z jego koncepcją.

W sprawie braku możliwości wydruku ksiąg rachunkowych naczelnik wyjaśniła: na poziomie dostępności posiadanej przez tutejszego Naczelnika istnieje możliwość sporządzenia wydruku sprawozdania Rb-27 na dany dzień obrotowy z systemu SSP oraz zestawienia obrotów i sald według klasyfikacji budżetowej. Są to jedyne predefiniowane raporty dostępne z poziomu użytkownika, jakim jest naczelnik tutejszego urzędu, dotyczące zbiorów zapisów księgi głównej.

(akta kontroli str. 722-725, 1351-1353)

Dyrektor IAS w Opolu wyjaśniła dane stanowiące szczegółowe zapisy z ksiąg rachunkowych w zakresie należności budżetu państwa w rozdziale 756 Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem Dział 75619 Wpływy z różnych rozliczeń &057 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych są pozyskiwane z baz SSP przez Centrum Informatyzacji Ministerstwa Finansów, a nie przez tutejszy organ. Dyrektor IAS w Opolu nie dysponuje bowiem kompetencją ustawową do samodzielnego poboru wskazanych danych (...). Wraz z ww. wyjaśnieniami przekazała pismo do Departamentu Poboru Podatków Ministerstwa Finansów⁵⁴, w którym informuje, że nie jest możliwe wykonanie żądania Najwyższej Izby Kontroli w zakresie dotyczącym przekazania kompletnej bazy danych systemu SSP w zakresie ww. należności.

Ponadto Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła, że księgi rachunkowe organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych nie są prowadzone w oparciu o przepisy uor, Minister Finansów został upoważniony w drodze zarządzenia do określenia zasad rachunkowości dla organów podatkowych

⁵⁴ Pismo znak 1601-CKSW-1.033.90.2019 z 30 stycznia 2019 r

z uwzględnieniem charakteru działalności prowadzonej przez te jednostki, a w myśl § 5 ust. 2 wskazanego zarządzenia przepisy uor stosuje się do ksiąg rachunkowych organów podległych Ministrowi Finansów jedynie odpowiednio. (...) odpowiednie stosowanie przepisów uor nie oznacza zatem konieczności automatycznego stosowania wszystkich zapisów tej ustawy do ksiąg rachunkowych organów podatkowych, a w szczególności do zapisów w nich dokonywanych. Specyfika obszaru którym są należności scentralizowane, w tym należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, dla których wierzycielem jest Naczelnik, jak również okoliczność, że należności scentralizowane obsługiwane są w centralnym systemie krajowej Administracji Skarbowej (SSP) powoduje, że brak jest konieczności stosowania przepisów uor w części wskazanej w piśmie⁵⁵. (...) Działanie wyłączające stosowanie do ksiąg rachunkowych organów podatkowych podległych Ministrowi Finansów części przepisów uor zgodne jest z dyrektywą odpowiedniego jej stosowania i w ocenie Dyrektora IAS w Opolu nie może być poczytane jako nieprawidłowe. Wyjaśniła także, że zapis art. 100 § 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie stawia równości pomiędzy księgami rachunkowymi a ewidencją grzywien. Ustawa o rachunkowości odnosi się bowiem do pojęcia ewidencji nie zawsze utożsamiając to pojęcie z księgami. (...). Z uwagi na wskazane okoliczności za nieuprawnione, na gruncie art. 100 § 8 ww. ustawy należy uznać twierdzenie, że Naczelnik prowadzi księgi rachunkowe. (...) skoro ewidencja, o której mowa w art. 100 § 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie stanowi ksiąg rachunkowych, zdefiniowanych w art. 13 uor (...) dodatkowo jeżeli Naczelnik nie prowadzi ksiąg rachunkowych nie występuje wymóg prawny (choć może wystąpić faktyczny) do zapewnienia temu organowi dostępu do uniwersalnych zapisów księgi. (...) Bez względu na ocenę charakteru prawnego ewidencji grzywien należy podkreślić, że oprogramowanie zostało zapewnione oraz wyjaśniła, że przepis art. 13 ust 3 uor wprost wskazuje jedynie na zapewnienie oprogramowania umożliwiającego uzyskanie czytelnych informacji w odniesieniu do zapisów ksiąg rachunkowych poprzez ich przeniesienie na informatyczny nośnik danych. Naczelnik ma zapewniony dostęp do zapisów dokonanych w księgach bezpośrednio z poziomu

⁵⁵ W piśmie skierowanym do Dyrektora IAS w Opolu wskazano na: a/ brak oprogramowania umożliwiającego uzyskanie czytelnych informacji o zapisach księgowych poprzez ich wydrukowanie lub przeniesienie na informatyczny nośnik danych, b/ brak oznaczenia ksiąg rachunkowych nazwą jednostki organizacyjnej dla której księgi te są prowadzone i c/ brak dostępu do ksiąg pozwalającego na uzyskaniu w każdym czasie w dowolnym okresie czytelnych informacji.

systemu SSP, jak również dostęp uniwersalny z poziomu baz danych systemu (...) informacje z systemu są pozyskiwane wprawdzie przy udziale Dyrektora IAS w Opolu, ale taka organizacja dla działania nie oznacza, że Naczelnik nie posiada możliwości pozyskania informacji, jak również, że nie posiada oprogramowania. Odrębną sprawą jest fakt, że centralny wierzyciel nie prowadzi ksiąg rachunkowych, a zatem nie jest jednostką, która powinna zostać wyposażona we wskazane narzędzie faktyczne.

(akta kontroli str. 867-870, 1368-1369, 1429-1433)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że ewidencja grzywien, o której mowa w art. 100 & 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia stanowi element ksiąg rachunkowych. Dlatego też do ich prowadzenia powinny być stosowane przepisy uor.

2. Prowadzona w systemie SSP ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie umożliwiała również sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-27 w sposób przewidziany przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Stosownie bowiem do treści & 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, sprawozdania jednostkowe winny być sporządzane przez naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej, a zgodnie z & 9 ust. 2 ww. rozporządzenia, kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Tymczasem funkcjonalność stosowanego przez jednostkę oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości nie pozwala na prawidłowe ustalenie zaległości z powodu braku możliwości zaznaczenia w systemie SSP nowych terminów płatności należności w związku z odroczeniem tego terminu lub w związku z rozłożeniem płatności na raty. Dlatego też Naczelnik ustala kwoty należności niewymagalnych na podstawie danych nie wynikających z ewidencji księgowej, które następnie uwzględniono w wykazywanym w sprawozdaniu Rb-27 stanie zaległości (począwszy od stanu zaległości na 31 grudnia 2017 r.)

(akta kontroli str. 726 ,1475-1483)

Z treści pism przekazanych do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy wynikało, że niżej wymienione kwoty dotyczą należności rozłożonych

na raty lub odroczonech i ze względu na brak funkcjonalności systemu SSP w zakresie obsługi wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu grzywien pozyskane zostały ręcznie na podstawie wydanych decyzji oraz poza systemowych ewidencji. Kwoty te wynosiły odpowiednio⁵⁶; a/ 768 000,30 zł wg stanu na 31 grudnia 2017 r., b/ 816 190,12 zł wg stanu na 31 marca 2018 r., c/ 754 416,34 zł wg stanu na 30 czerwca 2018 r., d/ 613 940,79 zł wg stanu na 30 września 2018 r. i e/ 527 777,96 zł wg stanu na 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1475-1483)

Naczelnik wyjaśniła, że informowała o braku korespondencji pomiędzy modułami księgowość i sprawy wierzycielskie oraz, że powyższe ma przełożenie na dane zawarte w sprawozdawczości a także, że kierowała w tym zakresie zapytania do Pomocy Informatycznej Ministerstwa Finansów. I tak np. zgłoszenie dotyczące nieprawidłowości mającej wpływ na rzetelność sprawozdań budżetowych zarejestrowano:

- a) 10 października 2016 r.: kierownik Działu Spraw Wierzycielskich Urzędu zgłosiła nieprawidłowość, którą opisała następująco⁵⁷: sprawozdania miesięczne z wykonania planu dochodów budżetowych w rozdziale 75619, paragrafie 0570 winno zawierać informację o należnościach pozostałych do zapłaty, zaległościach netto (zaległości wymagalne), natomiast różnicę stanowią należności niewymagalne, na które składają się m.in. decyzje o rozłożeniu na raty lub odroczeniu terminu płatności. Obecnie w sprawozdaniach kwota „należności pozostałe do zapłaty ogółem” równe są zaległościom netto co nie odzwierciedla stanu faktycznego;
- b) 19 stycznia 2018 r. ⁵⁸ : system nie pozwala na odznaczenie należności jako niewymagalnych i to zarówno w przypadku, gdy nigdy nie będzie wymagalna (albowiem została umorzona) jak i jest niewymagalna w związku z odroczeniem płatności lub udzieleniem rat. (...) Obecnie w sprawozdaniach kwota „należności pozostałe do zapłaty ogółem” równe są zaległościom netto co nie odzwierciedla stanu faktycznego;

⁵⁶ Pismo znak: a/ 1609-IIIZN.0321.1.2918 z 26 stycznia 2018r. b/ 1609-SCM-7.033.1.2018 z 9 kwietnia 2018 r, c/ 1609-SCM-7.033.2.2018 z 6 lipca 2018r., d/ 1609-SCM-4.033.1.2018.z 10 października 2018 r. i e/ 1609-SCM-4.033.1.2019 z 10 stycznia 2019 r.

⁵⁷ ZGL469111

⁵⁸ ZGL566585

- c) 22 stycznia 2018 r.⁵⁹ brak funkcjonalności SSP w zakresie obsługi postępowań w zakresie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności powoduje zaburzenia w sprawozdawczości (...) Obecnie w sprawozdaniach kwota „ należności pozostałe do zapłaty ogółem” równe są zaległościom netto co nie odzwierciedla stanu faktycznego.

W efekcie ww. zgłoszeń otrzymano w dniu 9 lutego 2018 r. następującą odpowiedź Pomocy Informatycznej Ministerstwa Finansów w sprawie rozwiązania zgłoszonego problemu: do czasu zaimplementowania funkcjonalności w obsłudze ulg w spłacie należności z mandatów Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu informacje o należnościach niewymagalnych, umorzonych mandatach powinien przekazywać do Centrum Kompetencyjnego Rozliczeń w Bydgoszczy⁶⁰ na podstawie ewidencji prowadzonej poza systemem SSP. Informacje niezbędne są na koniec każdego kwartału w układzie analogicznym jak (przekazane) za rok 2017.

(akta kontroli str. 373-374, 383, 459-461, 622)

Należy przy tym zauważyć, że Naczelnik, będący organem podatkowym uprawnionym do poboru tych należności i jednocześnie dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie tych dochodów i należności, nie wykazywał ich w sporządzanych i przekazywanych do Izby Administracji Skarbowej w Opolu jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędu. W przyjętych bowiem przez Ministerstwo Finansów rozwiązaniach organizacyjnych obowiązki w tym zakresie powierzono Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy.

3. Wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi mandatów nie zapewniały ograniczenia przypadków braku podejmowania działań windykacyjnych wobec ukaranych, którzy dobrowolnie nie uiścili grzywny i skutkowały istotnym ograniczeniem lub zaniechaniem podejmowania takich działań w stosunku do należności poniżej 116 zł, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

⁵⁹ ZGL566832

⁶⁰ Jednostka organizacyjna znajdująca się w strukturze Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy

Przyjęte rozwiązania powodowały bowiem zaniechanie podejmowania działań zmierzających do objęcia należności wymagalnych upomnieniami i tytułami wykonawczymi w stosunku do ponad ¾ nieopłaconych mandatów⁶¹ Jak poinformował bowiem Naczelnik, na 31 grudnia 2016 r. zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego dotyczyły ponad 2,8 mln spraw, w tym 2,14 mln spraw (76%) na kwotę 162,8 mln zł. Dotyczyło zaległości poniżej 116 zł.

(akta kontroli str. 848, 1467-1469)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przyczyną powyższego stanu był brak zapewnienia wierzycielowi niezbędnych środków do realizacji zadania poboru należności z tytułu ww. grzywien. Zarówno bowiem brak funkcjonalności posiadanego oprogramowania dedykowanego do obsługi zadania poboru należności z tytułu grzywien, jak również posiadane zasoby ludzkie i wyposażenie urzędu w niezbędne urządzenia drukujące i kopertujące (szczególnie niewystarczające w latach 2016-2017), nie sprzyjały usprawnieniu procesu dochodzenia takich należności, a w konsekwencji terminowej realizacji zadań.

Skutkiem ww. nieprawidłowości, w tym funkcjonowaniu SZD i SSP, było podjęcie decyzji o obejmowaniu przez wierzyciela działaniami przed egzekucyjnymi zaległości powyżej 116 zł, o czym w raporcie z 31 marca i 30 czerwca 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował Dyrektora IAS w Opolu w sposób następujący: w związku z ograniczeniem ilości pracowników zatrudnionych w Centrum Mandatowym oraz ograniczeniami systemu SSP i SZD sprawami obejmowane są zaległości powyżej 116 zł.

W raporcie z 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował Dyrektora IAS w Opolu, że: przy uwzględnieniu obecnego stanu funkcjonalności SSP i SZD oraz poziomu zatrudnienia można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż (...) zaległości poniżej 116 zł, które zagrożone przedawnieniem (...), a nie zostaną objęte przez wierzyciela (...) określonymi przepisami prawa czynnościami zmierzającymi do wyegzekwowania należności (poza pismami behawioralnymi) mogą przekroczyć 4 150 tys. (spraw) na łączną kwotę rzędu 276 mln zł.

⁶¹ W strukturze wszystkich mandatów zarejestrowanych w systemie SSP w 2016 r (5 407 tys. szt)mandaty do 116 zł obejmowały 3 770 tys. szt (tj ok. 70%)

(akta kontroli str. 436, 606, 621)

Naczelnik wyjaśniła, że proces generowania upomnień z uwagi na brak wcześniejszej funkcjonalności systemu SSP w tym zakresie rozpoczęto z półrocznym opóźnieniem (wystawianie upomnień rozpoczęto od 20 czerwca 2016 r.) oraz, że wg stanu na 1 lipca 2016 r. zaległości z tytułu mandatów wynosiły ok. 188 mln zł a średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w obsługę mandatów wynosiło 69 pracowników w 2016 r. i 151 pracowników w 2017 r. , z czego odpowiednio 15 i 50 osób zaangażowanych było w obsługę upomnień i tytułów wykonawczych, dlatego ilość wystawionych upomnień w 2017 r. zdeterminowana została wyłącznie stanem osobowym Centrum Mandatowego oraz ograniczeniami wynikającymi z systemu SSP, a przede wszystkim systemu SZD (...) upomnienia wobec zaległości z tytułu mandatów karnych wystawiane były w 2017 r. niemal wyłącznie wobec grzywien pow. 116 zł. Z powodu okresowego zaprzestania generowania tytułów wykonawczych z uwagi na brak funkcjonalności w systemie SSP, zwiększono ilość wystawianych upomnień. Pozwoliło to na objęcie tego rodzaju czynnościami przed egzekucyjnymi wszystkich należności powyżej 116 zł za 2016 r. i rozpoczęcie generowania upomnień za I kwartał 2017 r (...)

Powyższe rozwiązanie uzgadniane było z Zastępcą Dyrektora IAS w Opolu na spotkaniach, natomiast informacja na piśmie przekazywana była w cyklicznych raportach.

(akta kontroli str. 807, 810-811, 848)

W sprawie podjęcia działań w celu przeciwdziałania zjawisku braku obejmowania upomnieniami i tytułami wykonawczymi zaległości poniżej 116 zł Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła m.in.: obserwując narastający wzrost zadań w działającym Centrum Mandatowym, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu, pismem nr 1601-IFK.300.20.2017 z 30 maja 2017 r. oraz pismem nr 1601-CKSW-1.070.48.2017 z 23 czerwca 2017 r. zwrócił się do Ministerstwa Finansów z prośbą o przyznanie w planie na rok 2017 dodatkowych etatów na realizację zadania związanego z przejściem od wojewodów od 1 stycznia 2016 r. obsługi procesu poboru i dochodzenia należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Dodatkowe zadania, których nie wykonywały urzędy wojewódzkie obsługując proces pobierania mandatów, to wysyłka do ukaranych zarówno pism

tw. przypominających (behawioralnych), jak i wystawianie upomnień. Na zwiększenie do realizacji zadań przez Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu ma również wejście w życie z dniem 21 marca 2017 r. rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 589) W ww. pismach wskazano, że na 1 stycznia 2017 r. z urzędów wojewódzkich do administracji podatkowej przeniesionych zostało łącznie 243,375 etatów, natomiast tut. Izba do realizacji przedmiotowego zadania otrzymała jedynie 162,18 etatów, przy znacznie zwiększonej ilości zadań w stosunku do realizowanych przez wojewodów. Na uwagę zasługuje fakt, że, że do końca 2015 r. w urzędach wojewódzkich w kraju, powyższe zadania realizowały 324,1 osoby. Zważywszy na to, że przy 162,18 przyznanych etatach realizowana jest o wiele większa liczba zadań oraz mając na względzie konieczność zapewnienia sprawnej obsługi procesu poboru i dochodzenia grzywien, niezbędna jest większa ilość pracowników. Zawnioskowano zatem aby wszystkie otrzymane przez administrację podatkową od wojewodów etaty, wraz z środkami finansowymi niezbędnymi na ten cel, zostały przekazane tut. Izbie Administracji Skarbowej w celu realizacji zadania związanego z obsługą procesu poboru i dochodzenia spraw grzywien na oczekiwanym poziomie. W efekcie, decyzją Ministerstwa Finansów Nr FKI/3130/168-BP/17 z 25 sierpnia 2017 r. zwiększono planistyczne etaty o 8,5 etatu poza korpusem służby cywilnej, zgodnie z pismem tut. Izby z 24 kwietnia 2017r. Następnie, Ministerstwo Finansów decyzją Nr FKI/3130/201-BP/17 z 17 października 2017 r. zwiększyło planistyczne etaty tut. Izby o 60 etatów w korpusie służby cywilnej. W ustawie budżetowej na rok 2018, celem realizacji zadań przejętych od wojewodów, a związanych z procesem poboru grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych przez Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu, przyznano kolejne 39 etatów kalkulacyjnych, w tym w korpusie służby cywilnej 37 etatów i 2 etaty poza korpusem służby cywilnej. Nadmienia się, że wciąż czynione są starania o pozyskanie z Ministerstwa Finansów pozostałej, brakującej liczby etatów, zgodnie z pierwotnymi założeniami. Pismem z 22 listopada 2018 r. Nr 1601-IZK.111.434.2018, skierowanym do Ministerstwa Finansów, ponawia się prośby o przyznanie brakującej liczby etatów do Centrum Mandatowego, która jest niezbędna w celu prawidłowej realizacji zadań.

(akta kontroli str. 728, 768-770)

Jako potwierdzenie podejmowania działań w celu dostosowania poziomu zatrudnienia w Centrum Mandatowym do skali realizowanych zadań, Dyrektor IAS w Opolu przedstawiła korespondencję kierowaną do Ministerstwa Finansów, w tym z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie liczby etatów przekazywanych do Centrum mandatowego i odpowiedź na pismo, w którym Zastępca Departamentu Budżetu Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej⁶² poinformowała m.in. Departament DLK, że nie dysponuje wolnymi etatami w celu przekazania ich do Centrum Mandatowego w Opolu. Ewentualne dalsze zwiększenie etatów w IAS w Opolu z przeznaczeniem na zatrudnienie w Centrum Mandatowym mogłoby nastąpić tylko poprzez zmniejszenie planu zatrudnienia (i wynagrodzeń) w pozostałych izbach administracji skarbowej, a nie pozwala na to konieczność zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia do wykonania zadań realizowanych przez poszczególne jednostki. Departament DLK podtrzymuje również swoje stanowisko, że dalsze kształtowanie się wysokości zatrudnienia w Centrum Mandatowym w Opolu po zwiększeniach, które zostaną dokonane w wyniku podpisania ustawy budżetowej na 2019 r., będzie uzależnione od wewnętrznych decyzji Dyrektora IAS w Opolu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do Dyrektora IAS należy taki podział środków na wynagrodzenia/uposażenia aby zapewnić ciągłość wykonywania zadań (...) aby ta realizacja zadań mogła być w sposób długofalowy realizowana.

(akta kontroli str. 753-755, 785-795)

4. Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne nie zapewniały podejmowania przez wierzyciela działań w celu dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.⁶³ W badanej próbie 43 mandatów, które przedawniły się w styczniu 2019 r. stwierdzono bowiem cztery przypadki (9%), w których wierzyciel wbrew wynikającemu z&2 ww. rozporządzenia obowiązkowi systematycznej kontroli terminowości zapłaty zaniechał działań monitorujących zapłatę należności zagrożonych

⁶² Pismo DLK6.413.226.2018.2 z 4 stycznia 2019 r

⁶³ Dz. U. z 2017r. poz. 1483

przedawnieniem i nie wystawił oraz nie przekazał organowi egzekucyjnemu tytułów wykonawczych obejmujących zaległości z ww. tytułu⁶⁴. Tym samym wierzyciel zaniechał żądania wykonania obowiązku zapłaty ww. sprawach w drodze egzekucji administracyjnej.

Ponadto we wszystkich 43 zbadanych sprawach zaniechano przesłania zobowiązanemu upomnienia niezwłocznie po upływie terminu płatności. Upomnienia takie przesłano bowiem dopiero po upływie od 160 do 352 dni od dnia powzięcia przez wierzyciela informacji o nałożonej grzywnie. We wszystkich badanych sprawach upomnienia zostały przekazane również z przekroczeniem terminu 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, który to termin określony został w & 7 ust. 1 ww. rozporządzenia⁶⁵.

Powyższe skutkowało tym, że orzeczone kary grzywny częściowo⁶⁶ nie zostały wykonane przed przedawnieniem wykonania kary, tj. przed upływem trzech lat od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia o nałożeniu grzywny w drodze mandatu karnego⁶⁷, gdyż od uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata.

(akta kontroli str. 1528, 1530)

Naczelnik wyjaśniła, że zwłoka pomiędzy wystawieniem pisma behawioralnego a upomnieniem dla mandatów wynikała przede wszystkim ze stanu zatrudnienia oraz z tego, iż pierwsze testowe upomnienia zostały wystawione przez Centrum Mandatowe dopiero w drugiej połowie lipca 2016 r.. Ponadto wyjaśniła, że w związku z brakiem wystawienia tytułów wykonawczych z uwagi na ilość i kwotę zaległości z tytułu grzywien, jak również stanu zatrudnienia w CM, stwierdzono, że egzekwowanie tak niskich kwot jest nieekonomiczne (pod uwagę wzięto przepisy art. 67d & 1 pkt 2 ustawy- Ordynacja podatkowa).

(akta kontroli str. 1484-1485)

⁶⁴ Oznaczenie mandatów: CZ1563003; CY0921251, CZ0017084; CY0422961

⁶⁵ Upomnienia przekazano w terminie od 28 do 188 dni od podjęcia działań informacyjnych

⁶⁶ Przedawniły się należności w łącznej kwocie 3 229,66 zł (27%)

⁶⁷ Zgodnie z art. 45 & 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 ze zm)

OCENA CZĄSTKOWA: Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przyjęte od 1 stycznia 2016 r. zmiany w organizacji obsługi mandatów karnych z uwagi na brak zapewnienia rzetelności danych o stanie należności/zaległości z tytułu takich grzywien oraz brak usprawnienia procesu ich dochodzenia, czego wyrazem było systemowe zaniechanie obejmowania upomnieniami i tytułami wykonawczymi zaległości w kwocie poniżej 116 zł oraz nieskuteczne rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie przypadkom braku podejmowania działań windykacyjnych i braku monitorowania biegu przedawnienia takich należności. Sytuacja taka była spowodowana brakiem zapewnienia wierzycielowi niezbędnych środków do realizacji zadania poboru należności z tytułu ww. grzywien. Zarówno brak funkcjonalności posiadanego oprogramowania, dedykowanego do obsługi zadania poboru należności z tytułu grzywien, jak również posiadane zasoby ludzkie i wyposażenie Urzędu w niezbędne urządzenia drukujące i kopertujące (szczególnie niewystarczające w latach 2016-2017), nie sprzyjały usprawnieniu procesu dochodzenia takich należności, które wystawione zostały w II połowie 2018 r. Pozytywnie oceniono natomiast czytelny podział zadań i obowiązków w zakresie obsługi mandatów oraz podejmowane przez naczelnika działania w celu monitorowania i zgłaszania nieprawidłowości, a także braku funkcjonalności dedykowanych do obsługi mandatów systemów informatycznych oraz bieżące monitorowanie zaległości w realizacji zadań wierzyciela i zgłaszanie przełożonym propozycji działań korygujących w celu zmniejszenia skali opóźnień w realizacji zadania.

OBSZAR 2. Działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające zastosowania środków egzekucyjnych

2.1. Podejmowanie działań informujących i dyscyplinujących

Opis stanu faktycznego: Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶⁸, działania informacyjne mogą być podejmowane przez wierzyciela w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli

Urząd w całym okresie objętym kontrolą realizowała te zadania jedynie w formie pisemnej, poprzez wysyłanie tzw. pism behawioralnych.

Naczelnik wyjaśniła, że działania informacyjne podejmowane były wyłącznie w formie pisemnej poprzez generowanie i wysyłanie pism behawioralnych jako przesyłki nierejestrowane, ponadto urząd nie ma możliwości podejmowania działań informacyjnych w innej formie niż pisemna z uwagi na brak bazy danych dotyczących ukaranych- bazy telefonicznej, adresów e-mail, internetowego portalu podatkowego, faksów.

(akta kontroli str. 1491)

Realizację działania polegającego na wysyłce pism behawioralnych Urząd rozpoczął począwszy od 20 czerwca 2016 r. W związku z wysyłką 64,5 tys. takich pism Naczelnik poinformowała w dniu 29 czerwca 2016 r. Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu m.in. o tym, że a/ w części pisma zostały wygenerowane również dla ukaranych, których mandaty zostały zapłacone i zaksięgowane w styczniu i lutym 2016 r., b/ dla części ukaranych pisma zostały podwójnie wygenerowane, c/ pisma zostały wygenerowane dla ukaranych którzy otrzymali pozytywną decyzję o rozłożeniu płatności na raty, d/ wysłanie pism do ukaranych, którzy wcześniej uregulowali zobowiązania z tytułu mandatów spowodowało bardzo dużą ilość pytań telefonicznych z całego kraju, a ukarani zgłaszali się z dowodami wpłat.

W całym okresie objętym kontrolą działania informacyjne polegające na sporządzaniu i wysyłaniu pism realizowane były poza systemem SSP, przy wykorzystaniu tzw. wysyłki masowej. Ewidencję działań informacyjnych prowadzono w arkuszu kalkulacyjnym Excel.

Według raportów z działalności Centrum Mandatowego, w latach 2016-2018 wystawiono łącznie 5 324,179 pism behawioralnych, w tym: a/ 420 246 pism w 2016 r., b/ 2 447 579 pism w 2017r. (w tym 2 063 567 dotyczących mandatów wystawionych w 2017 r), c/ 2 456 354 pis w 2018 r.

(akta kontroli str. 406, 421, 430, 451, 1449-1461)

Badaniem objęto przekazaną do kontroli ewidencję pism behawioralnych wg stanu na 13 września 2018 r. (arkusze Excel), w której ujęto 5 062 tys.⁶⁹ pism behawioralnych wysłanych w latach 2016-2018 i ustalono że działania informacyjne podejmowano w następujących terminach: a/ do 21 dni od daty wprowadzenia mandatu do systemu w 102 235 przypadkach (2%), b/ od 22 do 60 dni w 1 627 966 przypadkach (32,2%), c/ od 61 do 120 dni w 1 980 262 przypadkach (39,1%), d/ od 121 do 365 dni w 521 092 przypadkach (10,3%), e/ od 366 do 730 dni w 810 939 przypadkach (16%), f/ powyżej 731 dni w 20 087 przypadkach (0,4%).

(akta kontroli str. 1532)

W przepisach wewnętrznych Naczelnik nie określił terminów dla podejmowania działań informacyjnych w stosunku do ukaranych, którzy nie uregulowali grzywny, w wynikającym z art. 98 & 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia terminie 7 dni.

Naczelnik w wyjaśnieniach potwierdziła, że nie ustalono procedur wewnętrznych w odniesieniu do działań związanych z pismami informacyjnymi.

(akta kontroli str. 1500-1502)

W Sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za III kwartał 2018 r. wskazano, że od 3-go kwartału 2018 r. pisma behawioralne wysyłane są na bieżąco tj. w okresie 2 miesięcy od daty nałożenia mandatu i wprowadzenia go do systemu przez jednostki nakładające grzywny.

Naczelnik w powyższej kwestii wyjaśniła, że decyzja o takiej częstotliwości wystawiania pism behawioralnych została podjęta jako działanie najbardziej optymalne w celu objęcia czynnościami jak największej ilości zaległości dotyczących mandatów wystawionych w danym miesiącu.

(akta kontroli str. 1443, 1306)

W latach 2016-2018 Naczelnik podejmowała działania informacyjne bez przeprowadzania analiz czy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązani wykonają obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji

⁶⁹ Z 5 324,2 tys. wystawionych pism

administracyjnej. Działaniami informacyjnymi obejmowani byli więc również tzw. wielokrotnie ukarani.

Naczelnik wyjaśniła m.in., że jest jedynym organem w kraju właściwym do realizacji poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu, obejmującym swym zakresem ukaranych zamieszkałych na terenie całego kraju, podlegających właściwości innych urzędów skarbowych. Zatem jako organ nie posiada bezpośredniego dostępu do danych m. in. o uzyskiwanych przez zobowiązanych dochodach, posiadanych zaległościach podatkowych oraz innych danych pozwalających na ustalenie majątku zobowiązanych jak również oceny ich możliwości płatniczych. Brak bezpośredniego dostępu do powyższych danych praktycznie uniemożliwia przeprowadzenie analizy pozwalającej na ocenę czy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek.

(akta kontroli str. 1489-1490)

Naczelnik w sprawozdaniach z działalności Centrum Mandatowego podała następujące liczby wystawionych w poszczególnych okresach upomnień: a/ 114 313 w 2016 r., b/ 800 555 w 2017 r., c/ 1 047 715 w 2018r. Łączna liczba wystawionych w latach 2016-2018 upomnień wg naczelnika wynosiła 2 022 583.

(akta kontroli str. 421, 430, 451, 1449-1461)

Według informacji przekazanej przez Dyrektora IAS w Opolu w latach 2016-2018 wystawiono natomiast 2 025 122 upomnień. Przyczynę różnicy w liczbie wystawionych upomnień naczelnik wyjaśnił następująco: w cyklicznych raportach i sprawozdaniach z działalności centrum mandatowego źródłem danych pokazujących liczbę wystawionych w poszczególnych okresach upomnień jest raport dostępny w systemie SSP :Wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze". Raport ten pokazuje ilość wystawionych w systemie SSP upomnień w danym okresie (...)
Należy jednak wskazać iż niejednokrotnie wystawione upomnienie zostaje w dalszym toku prowadzonych czynności anulowane. (...) naczelnik tut. Urzędu nie posiada wiedzy na temat źródła danych dotyczących liczby upomnień w ww. okresie wskazanych w informacji przekazanej przez Dyrektora IAS w Opolu.

(akta kontroli str. 1302, 1585,-1587)

I tak, wg danych przekazanych przez Dyrektora IAS w Opolu:

- a) 1 105 102 upomnieniami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w I półroczu 2016 r. (40,7% mandatów wprowadzonych do systemu w I półroczu 2016 r⁷⁰),
- b) 609 180 upomnieniami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w II półroczu 2016 r. (22,6% mandatów wprowadzonych do systemu w II półroczu 2016 r⁷¹),
- c) 307 147 upomnieniami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w I półroczu 2017 r. (10.1% mandatów wprowadzonych do systemu w I półroczu 2017r⁷²),
- d) 43 243 upomnieniami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w II półroczu 2017 r. (2% mandatów wprowadzonych do systemu w II półroczu 2017r, ⁷³),
- e) 26 047 upomnieniami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w I półroczu 2018 r. (1% mandatów wprowadzonych do systemu w I półroczu 2018 r⁷⁴),
- f) 381 upomnieniami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w II półroczu 2018 r. (0,05% mandatów wprowadzonych do systemu w II półroczu 2018 r⁷⁵).

(akta kontroli str. 858, 1302)

Wszystkie upomnienia wystawione w 2016 r. (24 wystawione w I półroczu i 114 750 wystawionych w II półroczu @016 r) dotyczyły mandatów wystawionych w styczniu 2016 r.

W raporcie z działalności Centrum Mandatowego za 2017 r. naczelnik wskazała, że w 2017 r. upomnienia były wystawiane niemal wyłącznie wobec grzywien powyżej 116 zł.

⁷⁰ 2 715,9 tys. szt.

⁷¹ 2 691,4 tys. szt.

⁷² 3029,4 tys. szt.

⁷³ 2 721,3 tys. szt.

⁷⁴ 2 500,2 tys. szt.

⁷⁵ 792,2 tys. szt.

Naczelnik wyjaśniła: upomnienia wobec zaległości z tytułu mandatów karnych wystawiane były w 2016 r. niemal wyłącznie wobec grzywien powyżej 116 zł (...) ze względu na trudności polegające m.in. na stanie zatrudnienia pracowników dedykowanych do realizacji czynności windykacyjnych i obsługi kancelaryjnej, ograniczenia systemowe SSP i SZD oraz możliwości funkcjonalne (niska wydajność SZD, brak możliwości generowania jednego upomnienia do zaległości dotyczących kilku mandatów, w konsekwencji podjęto w uzgodnieniu z Dyrektorem IAS decyzję o wystawianiu upomnień przede wszystkim zaległości powyżej 116 zł.

(akta kontroli str. 811,848)

Ustalenia w zakresie obejmowania zaległości wynikających z nałożonych grzywien upomnieniami przeprowadzono na przekazanej przez IAS w Opolu bazie danych o mandatach, upomnieniach i tytułach wykonawczych, pobranych z systemu SSP wg stanu na 13 września 2018 r. W odniesieniu do 1 735 403 upomnień zaewidencjonowanych w ww. bazie ustalono, że:

- a) w 6 205 przypadkach (90,4%) upomnienia te wystawiono w terminie do 21 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej,
- b) w 1 695 przypadkach (0,1%) upomnienia te wystawiono w terminie od 21 dni do 30 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej,
- c) w 13 068 przypadkach (0,8%) upomnienia te wystawiono w terminie od 31 do 60 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej,
- d) w 168 783 przypadkach (9,7%) upomnienia te wystawiono w terminie od 61 do 90 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej,
- e) w 280 124 przypadkach (16,1%) upomnienia te wystawiono w terminie od 91 do 180 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej,
- f) w 304 652 przypadkach (17,6%) upomnienia te wystawiono w terminie od 181 do 365 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej,
- g) w 76 082 przypadkach (94,4%) upomnienia te wystawiono w terminie od 366 do 730 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej, g/ w 884 794 przypadkach (51%) upomnienia te wystawiono w terminie powyżej 730 dni od daty podjęcia pierwszej czynności informacyjnej.

(akta kontroli str. 1531)

Badanie próby 20 mandatów⁷⁶ wystawionych w 2016 r., w przypadku których grzywna nie została zapłacona do 30 czerwca 2018 r. oraz w stosunku do których upomnienia wysłano po upływie 70 dn od daty wprowadzenia informacji o grzywnie do systemu wykazało, że:

- w stosunku do 17⁷⁷ spośród ww. mandatów pisma informacyjne sporządzono w terminie od 34 do 651 dni⁷⁸ od daty wprowadzenia informacji o grzywnie do systemu SSP,
- należności dotyczące 12 mandatów zostały ponadto objęte upomnieniami⁷⁹ po upływie od 267 do 882 dni od daty wprowadzenia mandatu do systemu oraz po upływie od 231 do 736 dni od daty sporządzenia pism informacyjnych. Natomiast w jednym przypadku⁸⁰ pismo informacyjne wystawione zostało 7 dni po sporządzeniu upomnienia.

W wyniku badania ww. 20 mandatów ustalono ponadto, że:

- w przypadku trzech mandatów⁸¹ na łączną kwotę 700 zł, nie sporządzono pism informacyjnych,
- do sześciu mandatów⁸² na łączną kwotę 700 zł pomimo sporządzenia pism informacyjnych (dla pięciu z nich⁸³), nie wystawiono upomnień, a w przypadku dwóch⁸⁴ wysłano zobowiązanemu jedno zbiorcze upomnienie.

(akta kontroli str. 1525-1527)

W raporcie wg stanu na 31 grudnia 2017 r. Trzeci Zastępca Naczelnika informował, że w 2017 r. brak było narzędzi informatycznych mogących ocenić skuteczność podejmowanych działań wierzyciela oraz, że dokonując analizy ilościowej zaległości po podjęciu działań w poszczególnych obszarach można stwierdzić, iż pisma

⁷⁶ CS0242984, CT0913234, CT0914336, CT0914599, CT0916087, CT0916233, CT0916246, CT0916931, CT0913221, CT0914402, CU0320322, CXD633526, CX0633526, CX0633681, CXD958910, CX0958911, CX0958981

⁷⁷ CS0242984, CT0914128, CT0914599, CT0916087, CT0913221, CT0914402, CT093364, CU0320322, CX633526, CX0958910, CX0958911, CX095898, CT0913221

⁷⁸ Odpowiednio: 37-74 dni (trzy przypadki), 91-141 dni (dziewięć), 274-291 (cztery), 651 dni (jeden).

⁷⁹ Dla mandatów nr CT0914514, CT0916087, CT0913221, CT0913513, CT0933364, CU0320322, CX063526, CX0633681, CX0958911, CX0958981.

⁸⁰ Mandat nr CT0914402.

⁸¹ CT0916233, CT0916246- ten sam zobowiązany, CT0916931 z 8 stycznia 2016r

⁸² CS0242984 z 27 czerwca 2016 r., CT0913234 z 23 września 2016 r., CT0914128 z 15 lutego 2016 r., CT0914336 z 18 listopada 2016 r., CT0914599 z 14 listopada 2016 r., CT0916931 z 8 stycznia 2016r.

⁸³ Z wyjątkiem mandatu CT0916931 z 8 stycznia 2016 r.

⁸⁴ CT0916233, CT0916246 – ten sam zobowiązany

behawioralne wpływały na ściągalność rzędu 5-7%, a upomnienia wpływały na zwiększenie ściągalności rzędu 20-25%.

(akta kontroli str. 432)

Naczelnik wyjaśniła, że w systemie informatycznym stanowiącym jedyne narzędzie do obsługi należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (SSP) brak jest raportów umożliwiających ustalenie skuteczności podejmowanych działań informacyjnych i dyscyplinujących, jak również czynności windykacyjnych w postaci wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych(...) ponadto dokonywano prób szacowania skuteczności podejmowanych działań informacyjnych i windykacyjnych, wykorzystując do tego celu raport „Zaległości powyżej 116 zł.”, jednak ocena taka obarczona była bardzo dużym błędem, bowiem spadek zaległości w danym okresie wynikał nie tylko z podejmowanych przez tut. Urząd działań, ale również był efektem dobrowolnych wpłat ukaranych uiszczonych przed podjęciem takich działań.

(akta kontroli str. 1501)

2.2. Wystawianie tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego: Naczelnik w sprawozdaniach z działalności Centrum Mandatowego podała następujące liczby wystawionych w poszczególnych okresach tytułów wykonawczych:

- 1) 15 583 tytułów w 2016 r. (w tym 4 744 tytuły „papierowe”),
- 2) 184 143 tytułów w 2017 r. (w tym 2 743 tytuły „papierowe”),
- 3) 839 783 tytułów w 2018 r. (w tym 48 782 tytuły „papierowe”).

Łączna liczba wystawionych w latach 2016-2018 tytułów wykonawczych wg Naczelnika wynosiła 1 040 252.

(akta kontroli str. 421, 430, 451, 1442, 1453)

Według informacji przekazanej przez Dyrektora IAS w Opolu w latach 2016-2018 wystawiono 1 070 656 tytułów wykonawczych. I tak:

- a) 927 079 tytułami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w I półroczu 2016 r (34,1% mandatów wprowadzonych do systemu w I półroczu 2016 r.⁸⁵),
- b) 208 615 tytułami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w II półroczu 2016 r (7,8% mandatów wprowadzonych do systemu w II półroczu 2016 r⁸⁶),
- c) 46 947 615 tytułami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w I półroczu 2017 r. (1,5% mandatów wprowadzonych do systemu w I półroczu 2017 r.⁸⁷),
- d) 6 587 tytułami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w II półroczu 2017 r. (0,2% mandatów wprowadzonych do systemu w II półroczu 2017 r⁸⁸),
- e) 1 149 tytułami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w I półroczu 2018 r. (poniżej 0,1% mandatów wprowadzonych do systemu w I półroczu 2018 r.⁸⁹),
- f) 135 tytułami objęto mandaty wprowadzone do systemu SSP w II półroczu 2018 r. (poniżej 0,1% mandatów wprowadzonych do systemu w II półroczu 2018r⁹⁰).

(akta kontroli str. 858, 1302)

Przyczynę różnicy w liczbie wystawionych tytułów Naczelnik wyjaśnił następująco: system dedykowany do obsługi mandatów nie umożliwia jednak raportowania ilości wystawionych tytułów w formie elektronicznej, jak również kwoty, na którą zostały wystawione. Dostępny w systemie ww. raport pokazuje jedynie raporty wystawione w formie papierowej. Dla celów sporządzenia cyklicznych raportów/sprawozdań z zakresu realizacji przedmiotowych zadań przyjęto następującą metodę obliczania ilości wygenerowanych tytułów w wersji elektronicznej: suma dziennych zestawień tytułów na pracownika (...) zderzone z raportami „ Należności wg dat przedawnienia” W momencie, gdy liczba tytułów przekracza 1000 wierszy nie ma możliwości policzenia ilości wygenerowanych tytułów wg wskazanej metody, stąd w takim przypadku tytuły zliczane są wyłącznie z podpisów masowych (...) Natomiast Naczelnik tut. Urzędu nie posiada wiedzy na temat źródła danych dotyczących liczby

⁸⁵ 2 715,9 tys. szt.

⁸⁶ 2 691,4 tys. szt.

⁸⁷ 3 029,4 tys. szt.

⁸⁸ 2 721,3 tys. szt.

⁸⁹ 2 500,2 tys. szt.

⁹⁰ 792,2 tys. szt.

tytułów wykonawczych w ww. okresie wskazanych w informacji przekazanej przez Dyrektora IAS w Opolu.

(akta kontroli str. 1585-1587)

W 2018 r według wierzyciela do 30 czerwca 2018 r. wystawiono 416 583 tytuły wykonawcze, a wg Dyrektora IAS w Opolu 370 805 tytułów wykonawczych. Różnice w wyliczonej przez Naczelnika i Dyrektora IAS w Opolu liczbie wystawionych tytułów wykonawczych ustalono również wg stanu na koniec 2016 r. i 2017 r.

(akta kontroli str. 728, 735)

Zastępca Dyrektora IAS w Opolu wyjaśniła, że dane o ilości tytułów wykonawczych, które podawał Naczelnik w raportach przekazywanych do IAS w Opolu dla roku 2016 r. ustalone zostały w oparciu o metodę, która posiadała wadę, że w sytuacji gdy liczba wystawionych tytułów wykonawczych przekraczała 1000 wierszy, brak było możliwości obliczenia ilości wygenerowanych tytułów wykonawczych. Z tej przyczyny od 2017 r. liczba elektronicznych tytułów wykonawczych ustalana jest na podstawie informacji o plikach xlm prezentowanych w module SSP. Podpis masowy (...) Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że rozbieżności (...) mogły wystąpić na skutek działania różnych determinantów, w tym: data sporządzenia, działanie czynnika ludzkiego, przyjęta metoda wyliczania oraz niedostateczne wsparcie narzędzia systemowego (...)

(akta kontroli str. 750-751)

Badanie próby 40 mandatów z 2016 r. na łączną kwotę 13 900 zł⁹¹ wykazało, że w przypadku 11 mandatów⁹² (na łączną kwotę 1 500 zł) Naczelnik nie wystawił tytułów wykonawczych,. Siedem spośród tych mandatów przedawniło się odpowiednio w dniu: 8⁹³, 13, 19, 20 i 29 stycznia 2019 r. oraz 15 lutego 2019 r. W pozostałych 29 przypadkach Naczelnik wystawił tytuły wykonawcze w terminie od 226 do 951 dni⁹⁴, liczonych od daty wystawienia mandatu i w terminie od 223 do 936

⁹¹ CT0913221, CT0913613, CT0914402, CT0933364, CU0320322, CX0633526, CX0633681, CX0958981, CS0242984, CT0913234, CT0914128, CT0914336, CT0914514, CT0914599, CT0916246, CT0916931, CR0029844, CR0029847, CR0029855, CR0029856, CR0029883, CW1760605, CX0026086, CX0288378, CX0522961.

⁹² CT0913221, Ct0913613, CT0914402, CS0242984, CT0913234, CT0914128, CT0914336, CT0916246, CT0916931,

⁹³ W tym dniu przedawniły się należności wynikające z dwóch mandatów.

⁹⁴ Odpowiednio: 226-335 dni (dwa przypadki), 418-718 (dwa), 817-894 (dziewięć), 904-951 (13)

dni, liczonych od daty wprowadzenia informacji o nałożonym mandacie do systemu SSP. Tytuły te wystawione zostały w terminach od 144 do 869 dni⁹⁵ przed okresem przedawnienia.

(akta kontroli str. 1512-1512-3, 1525-1526)

W sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za IV kwartał 2018 r. wykazano, że wg stanu na 31 grudnia 2018 r. zaległości z tytułu mandatów z 2016 r. wynosiły 253,6 mln zł (1 882 087 mandatów). Natomiast wg informacji przekazanej 15 lutego 2019 r. Zastępcą Dyrektora IAS w Opolu poinformowała, że wg stanu na 31 grudnia 2018 r. zaległości z tytułu mandatów z 2016 r. wynoszą 244,6 mln zł.

W sprawozdaniu z działalności Centrum mandatowego za IV kwartał 2018 r. wykazano, że wg stanu na 31 grudnia 2018 r. zaległości za 2017 r. wynoszą 296,6 mln zł (z tytułu 2 679 302 mandatów), a zaległości za 2018 r. wynoszą 220,1 mln zł (z 2 093 892 mandatów).

(akta kontroli str. 1452-1453, 1370, 1467)

O skali zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, które nie zostały objęte tytułami wykonawczymi Dyrektor IAS w Opolu poinformowała w sposób następujący:

- 1) wg stanu na 31 grudnia 2016 r. nie objęto tytułami wykonawczymi zaległości z tytułu ww. grzywien w kwocie 202,2 mln zł. Tj. 53% zaległości na koniec 2016 r. (373,3 mln zł);
- 2) wg stanu na 31 grudnia 2017 r. nie objęto tytułami wykonawczymi zaległości z tytułu ww. grzywien w kwocie 465,2 mln zł. tj. 72,6% zaległości na koniec 2017 r. (640,6 mln), w tym nie objęto tytułami zaległości z 2016 r. w kwocie 135,6 mln zł.

Wg ww. informacji na dzień 31 grudnia 2018 r.:

- 1) zaległości z tytułu ww. grzywien wynosiły 757 mln zł, w tym 252,1 mln zł stanowiła kwota niewyegzekwowanych grzywien nałożonych do 31 grudnia

⁹⁵ Odpowiednio: 144-181 dni (dziewięć przypadków), 183-278 (trzydzieści), 377-869 (siedem).

- 2016 r (kwota ta stanowiła 32,7% zaewidencjonowanych w 2016 r należności z tytułu mandatów⁹⁶ oraz 66,6% zaległości wg stanu na 31 grudnia 2016 r.⁹⁷);
- 2) zaległości nieobjęte tytułami wykonawczymi wynosiły 611 mln zł (kwota ta stanowiła 80,7% stanu zaległości na 31 grudnia 2018 r);
 - 3) w ww. kwocie zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi, 113,6 mln zł stanowiły zaległości z tytułu niewyegzekwowanych grzywien nałożonych do 31 grudnia 2016 r.

Kwota 113,6 mln zł, będąca zaległościami z tytułu mandatów z 2016 r. nieobjętych tytułami wykonawczymi na koniec 2018 r stanowiła: a/ 15% zaewidencjonowanych w 2016 r. należności z tytułu mandatów na kwotę 771,5 mln zł, b/ 30% zaległości z tego tytułu, które wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wynosiły 378,3 mln zł, c/ 45% zaległości z tytułu grzywien z 2016 r. , które do dnia 31 grudnia 2018 r. nie zostały wyegzekwowane (252,1 mln zł).

(akta kontroli str. 1370)

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

1. W Urzędzie nie podejmowano niezwłocznych działań informacyjnych w stosunku do osób, które nie uregulowały należności w terminie wynikającym z art. 98&3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia terminie, tj. 7 dni od daty przyjęcia mandatu, gdyż działania takie podejmowane były od 60 do 365 dni od daty wystawienia mandatu w przypadku 2 501 tys. pism (49,4%), a powyżej roku – w przypadku 831 tys. pism (16,4%).

Również w przypadku wystawiania upomnień, obowiązki w tym zakresie były podejmowane opieszale. W 2016 r. wierzyciel objął bowiem upomnieniami jedynie 114 tys. spraw (w tym 10 w I półroczu 2016 r.) na kwotę stanowiącą ok. 5% zaległości wg stanu na koniec 2016 r⁹⁸, a objęte upomnieniami zaległości dotyczyły niemal wyłącznie mandatów ze stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 1525-1527)

⁹⁶ 771,5 mln zł.

⁹⁷ 378,3 mln zł.

⁹⁸ W 2016 r. wystawiono 114,3 tys. upomnień na kwotę ok. 18,7 mln zł, na koniec 2016 r. wyniosły natomiast 378,3 mln zł.

Naczelnik wyjaśniła, że wzór pisma behawioralnego został wprowadzony do SSP w miesiącu czerwcu 2016 r. i dlatego wystawianie takich pism rozpoczęto dopiero od 14 czerwca 2016 r. oraz wskazała, że do czerwca 2017 r. pisma były kopertowane w Raciborzu w Oddziale Sądu Rejonowego w Gliwicach, w następnym okresie wykorzystywano do tego zakupione urządzenia kopertujące, które jednak okazały się mało wydajne i awaryjne, a dopiero od stycznia 2018 r. wykorzystanie zakupionej linii drukująco - kopertującej przyspieszyło realizację zadań, co umożliwiło wyjście z powstałych zaległości i „bieżące” wystawianie i wysyłkę pism informacyjnych.

(akta kontroli str. 1578-1579)

2. W Urzędzie nie zapewniono terminowego przesyłania upomnień, pomimo że stosownie do postanowień § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli, wierzyciel powinien przesłać zobowiązanemu upomnienie nie później niż po upływie 21 dni od dnia , w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne.

Tymczasem 99,6% upomnień (1 729 198) zaewidencjonowanych w przekazanej przez IAS w Opolu bazie danych wg stanu na 13 września 2018 r. sporządzonych było po upływie ww. 21 dni, a w przypadku 51% upomnień (884 794 przypadków) po upływie powyżej 731 dni od daty podjęcia działań informacyjnych.

Również w przypadku 11 z 20 zbadanych spraw, w których działania informacyjne podjęto, stwierdzono iż zostały one podjęte po upływie ww. terminu. Badanie to wykazało również, że skala opóźnień w wystawianiu upomnień była istotna, gdyż:

- w przypadku mandatu nr CT0933364 z 2 lutego 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 736 dni od daty podjęcia działań informacyjnych,
- w przypadku mandatu nr CU0320322 z 28 stycznia 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 613 dni od ww. daty,
- w przypadku mandatu nr CT0913613 z 20 stycznia 2016 r upomnienie wystawiono po upływie 609 dni od ww. daty,
- w przypadku mandatu nr CX0958911 z 16 stycznia 2016 r upomnienie wystawiono po upływie 594 dni od ww. daty,
- w przypadku mandatu nr CT0913221 z 13 stycznia 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 444 dni od ww. daty,

- w przypadku mandatu nr CX0958981 z 14 stycznia 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 438 dni od ww. daty,
- w przypadku mandatu nr CX0633681 z 20 maja 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 378 dni od ww. daty,
- w przypadku mandatu nr CX0635526 z 29 maja 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 377 dni od ww. daty,
- w przypadku mandatu nr CT0914514 z 21 czerwca 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 245 dni od ww. daty,

w przypadku mandatu nr CX0958910 z 18 czerwca 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 323 dni od ww. daty, w przypadku mandatu nr CT0916087 z dnia 4 kwietnia 2016 r. upomnienie wystawiono po upływie 231 dni od ww. daty.

Należności wynikające z ww. wymienionych 11 mandatów nie zostały do dnia kontroli⁹⁹ objęte tytułami wykonawczymi, tym samym wierzyciel nie podjął czynności umożliwiających zastosowanie środków egzekucyjnych.

W ww. badanej próbie 20 mandatów stwierdzono również, że w przypadku sześciu zagrożonych przedawnieniem mandatów¹⁰⁰ a/ nr CT0914128 z 15 lutego 2016 r., b/ nr CS0242984 z 27 czerwca 2016r., c/ nr CT0913234 z 23 września 2016 r., d/ nr CT0914599 z 14 listopada 2016 r., e/ nr CT0914336 z 18 listopada 2016 r., f/ nr CT0916931 z 8 stycznia 2016r., pomimo sporządzenia pism informacyjnych upomnień nie wystawiono.

Skala opóźnień w niezwłocznym podejmowaniu działań informacyjnych oraz wystawianiu upomnień po upływie 21 dni od podjęcia czynności informacyjnych w ocenie NIK jest wyrazem nierzetelnego wykonywania zadań przez wierzyciela.

W powyższym zakresie należy również zwrócić uwagę, że w myśl art. 15 &1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰¹, egzekucja może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

⁹⁹ Tj. do dnia 25 lutego 2019 r

¹⁰⁰ Kwota grzywien wynikających z ww. Mandatów wynosiła 700 zł.

¹⁰¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

(akta kontroli str. 1525-1527)

Naczelnik wyjaśniła, że analizując stopień i terminowość realizacji zadań należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na to, od kiedy systemy SSP i SZD umożliwiły realizację zadań wierzyciela, dotyczących podejmowania czynności windykacyjnych (...) Drugim istotnym elementem jest ilość etatów przyznanych do realizacji zadania poboru oraz ilość możliwych do przeznaczenia osób do wykonywania czynności związanych z wystawieniem i wysyłką upomnień, przy czym inaczej niż ma to miejsce w przypadku pism informacyjnych wysyłka taka musi być zarejestrowana w systemie SZD i opatrzona zwrotnym potwierdzeniem odbioru (...) trzecim elementem istotnym dla takiej analizy jest kolejność działań niezbędnych do wykonania przed wystawieniem upomnienia. Naczelnik wskazała m.in. na automatyczne wiązanie przez SSP płatności dla ok. 75-80% zrealizowanych płatności, co oznacza że ok. 2,6 tys. płatności dziennie wymaga ręcznego sprawdzenia i księgowania. Ponadto wyjaśniła: zarówno wprowadzenie do systemu wzoru upomnienia dopiero w czerwcu 2016 r. jak i stan zatrudnienia w latach 2016-2017, niewystarczający do realizacji wskazanych zadań jest przyczyną istotnych zaległości w prowadzeniu czynności windykacyjnych. Początkowo zarówno upomnieniami, jak i tytułami wykonawczymi objęte były zaległości wynoszące powyżej 116 zł. Stąd na początku roku 2018 koniecznym było wdrożenie działań dotyczących podejmowania tych czynności również do należności poniżej 116 zł, w tym dotyczących grzywien wystawionych w 2016 r. celem niedopuszczenia do ich przedawnienia. Obecnie na tym właśnie niedopuszczeniu do przedawnienia zaległości polega praca Centrum Mandatowego.

(akta kontroli str. 1579-1581)

3. Niezapłacone grzywny w kwocie 113,6 mln zł, wynikające z mandatów wystawionych w 2016 r. (nie mniej niż 746 szt. mandatów z 2016 r) do 31 grudnia 2018 r. nie zostały objęte przez wierzyciela tytułami egzekucyjnymi, pomimo upływu co najmniej 760 dni od daty ukarania.

Stosownie do postanowień wynikających z art. 6 & 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Tymczasem w przypadku grzywien w ww. kwocie 113,6 mln

zł wierzyciel nie wystawił tytułów wykonawczych, a tym samym nie podjął czynności umożliwiających zastosowanie środków egzekucyjnych.

Wynikające z ww. grzywien należności w części już się przedawniły (w styczniu i lutym 2019 r) lub przedawnieniem takim są bezpośrednio zagrożone.

Skala zaniechań w obejmowaniu tytułami wykonawczymi zaległości starszych niż 24 miesiące jest w ocenie NIK wyrazem nierzetelnego wykonywania zadań przez wierzyciela. Tytułami wykonawczymi nie objęto bowiem 45% (252,1 mln zł) zaległości z tytułu niezapłaconych do końca 2018 r. grzywien nałożonych w 2016 r. w drodze mandatów karnych.

(akta kontroli str. 1302, 1453, 1469)

Pomimo upływu co najmniej 365 dni od daty zaewidencjonowania mandatu nie mniej niż 2 625 tys. szt. Niezapłaconych mandatów z 2017 r.¹⁰²(45,6% mandatów zaewidencjonowanych w 2017 r.¹⁰³) nie zostało do 31 grudnia 2018 r. objętych tytułami wykonawczymi.

Na koniec 2018 r. zaległości z 2017 r. wynosiły bowiem 296,6 mln zł i obejmowały 2 679 tys. szt. mandatów (wystawiono 54 tys. tytułów wykonawczych -2%).

Skala opóźnień w niezwłocznym wystawianiu tytułów wykonawczych dla zaległości starszych niż 12 miesięcy jest w ocenie NIK wyrazem nierzetelnego wykonywania zadań przez wierzyciela.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że również w 2018 r. występowało zjawisko wielomiesięcznych opóźnień w bieżącym wystawianiu tytułów wykonawczych. Liczba wystawionych tytułów wykonawczych obejmujących mandaty z I półrocza wynosiła bowiem 1,1 tys. szt., co oznacza że pomimo upływu co najmniej sześciu miesięcy tytułami objęto znikomy ułamek zaległości z mandatów zaewidencjonowanych w tym okresie. Stan zaległości na 30 czerwca 2018 r. z tytułu mandatów z I półrocza 2018 r. wyniósł bowiem 172,9 mln zł.

¹⁰² Do 31 grudnia 2018 r. nie uiszczono grzywien z tytułu 2 679 302 mandatów na kwotę 296,6 mln zł .Tytułami wykonawczymi objęto natomiast 53 534 mandaty z ww. 2 679 302 mandatów

¹⁰³ Liczba mandatów z 2017 r. to 5 755 895 szt.

Ustalenia w zakresie braku niezwłocznego obejmowania zaległości wynikających z nałożonych grzywien tytułami wykonawczymi potwierdziły również badania NIK¹⁰⁴, przeprowadzone na przekazanej przez IAS w Opolu bazie danych o mandatach, upomnieniach i tytułach wykonawczych pobranych z systemu SSP wg stanu na 13 września 2018 r. Z danych tych wynika bowiem, że w 67,8% przypadkach tytuły wykonawcze zostały wystawione w okresie dłuższym niż 731 dni od daty ujęcia mandatu w systemie SSP, a w 99,4% przypadkach¹⁰⁵ - w okresie dłuższym niż 90 dni od tej daty.

(akta kontroli str. 1302, 1453, 1469-1474)

Naczelnik wyjaśniła, że zwłoka w wystawieniu tytułów wykonawczych wynika przede wszystkim z faktu, iż pierwszy tytuł wykonawczy wystawiony był 15 lipca 2016 r., natomiast kolejne wystawiane były dopiero od września 2016 r. przy zatrudnieniu 14 pracowników w dziale zajmującym się realizacją powyższych zadań (...) a pierwsze tytuły elektroniczne zostały wystawione 24 listopada 2016 r. Ponadto wskazała na takie czynniki mające wpływ na ww. zwłokę jak: a/ błędne działanie modułu podpis masowy, skutkujące koniecznością ponownego wystawiania tytułów, które były już wystawione wcześniej, b/ brak w SSP aktualnego wzoru tytułu wykonawczego od 6 września 2017 r. do 18 kwietnia 2018 r. i tym samym brak możliwości wystawiania tytułów z podpisem kwalifikowanym, c/ konieczność zamknięcia spraw założonych przed 1 marca 2017 r. i ponownego ich otwarcia, w związku z utworzeniem odrębnego Pionu centrum Mandatowego co skutkowało wprowadzeniem nowej struktury organizacyjnej do systemów informatycznych dedykowanych do realizacji zadań (SSP, SZD), odmiennej od struktury urzędów skarbowych w kraju.

Odnosnie braku bieżącego wystawiania tytułów dla zaległości z lat 2017-2018 wyjaśniła: obecnie priorytetem Centrum Mandatowego jest niedopuszczenie do przedawnienia należności z tytułu grzywien, co oznacza, że zasadnym jest aby upomnienie i tytuł wykonawczy zostały wystawione nie później niż 6 miesięcy przed

¹⁰⁴ Badania przeprowadzone z użyciem narzędzia informatycznego ACL

¹⁰⁵ Z 553,8 tys. tytułów zaewidencjonowanych w SSP do 13 września 2018 r. 550,7 tys. wystawiono w okresie powyżej 90 dni od daty zaewidencjonowania mandatu, w tym 375,2 tys. zaewidencjonowano po upływie dwóch lat od tej daty

przedawnieniem (...) oraz wyjaśniła, że działania w stosunku do należności dotyczących lat 2017-2018 zostaną podjęte później.

(akta kontroli str. 1583-1584, 1619)

OCENA CZĄSTKOWA: Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia – pomimo braku pełnej funkcjonalności SSP- stan, w którym ponad 99% tytułów wykonawczych wystawianych jest przez wierzyciela w okresie dłuższym niż 90 dni od daty ujęcia mandatu w prowadzonej przez wierzyciela ewidencji grzywien. Za szczególnie naganne uznano nie objęcie tytułami wykonawczymi zaległości w kwocie wynoszącej blisko 114 mln zł, pomimo iż od dnia nałożenia kary grzywny upłynęły już co najmniej dwa lata i są one zagrożone przedawnieniem.

Negatywnie oceniono również przewlekłość w podejmowaniu przez wierzyciela działań dyscyplinujących, gdyż w blisko 100% badanej populacji upomnień nie dochowano terminu ich wystawienia nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. Przewlekłość dotyczyła również podejmowania działań informacyjnych, gdyż w $\frac{3}{4}$ przypadków działania takie podjęto po upływie 60 dni od zaewidencjonowania mandatu (w tym 16% przypadków po upływie roku), przy czym wielomiesięczna zwłoka dotyczyła w szczególności działań informacyjnych podejmowanych w roku 2016.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi: Najwyższa izba Kontroli zwraca uwagę, że na część ze stwierdzonych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości bezpośredni wpływ miały nieprawidłowości w działalności jednostek nakładających grzywny, w tym w szczególności jednostek organizacyjnych Policji. Zgodnie bowiem z informacjami będącymi w posiadaniu Najwyższej Izby Kontroli w ww. jednostkach nierzadko z dużym opóźnieniem wprowadzano do PUE Mandaty informacje o nałożonych w drodze mandatów karnych grzywnach, co mogło mieć wpływ na skrócenie czasu na podjęcie przez wierzyciela zadań zmierzających do wyegzekwowania należności, przed upływem terminu przedawnienia. Należy jednak mieć na uwadze, że przepisy & 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie

postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego¹⁰⁶ przewidują możliwość zasięgnięcia przez naczelnika informacji w szczególności dotyczących wysokości grzywny oraz danych ukaranego, a korzystanie z tej kompetencji może mieć wpływ na prawidłową realizację zadań związanych z poborem należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. Działania takich jednak nie podejmowano, co mogło wynikać w szczególności z ograniczonych zasobów (w tym kadrowych) kontrolowanej jednostki.

Wnioski:

1. Podjęcie działań zmierzających do sporządzenia sprawozdań budżetowych w zakresie należności, dla których właściwym do ich poboru jest Urząd obsługujący Naczelnika.
2. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu zapewnienia zgodności ze stanem faktycznym danych odnośnie stanu należności i zaległości z tytułu mandatów ujętych w ewidencji księgowej.
3. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie bieżącego obejmowania zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych upomnieniami i tytułami wykonawczymi.

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 Opolu. Prawo

¹⁰⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 960 ze zm

zgłaszania zastrzeżeń zgodnie z art.61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków:

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

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

Opole, 27 lutego 2019 r.