



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
EWA POLKOWSKA

LOP. 410.015.05.2018

Pani Teresa Czerwińska  
Minister Finansów

Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów <sup>1</sup> , ul. Świętokrzyska 12, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r., a od 28 września 2016 r. do 11 grudnia 2017 r. jako Wiceprezes Rady Ministrów i Minister Rozwoju i Finansów. W okresie od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. Ministrem Finansów był Paweł Szałamacha.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania podejmowane w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/135/2018 z 11 grudnia 2018 r. 2. Przemysław Sparczyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/122/2018 z 5 listopada 2018 r. 3. Rafał Marynowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/123/2018 z 5 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dalej: Ministerstwo.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wprowadzona od 1 stycznia 2016 r. centralizacja poboru należności z tytułu mandatów karnych nie doprowadziła dotychczas do poprawy skuteczności poboru tych należności. Nie uzyskano bowiem zakładanego wzrostu odsetka zapłaconych mandatów, w stosunku do uzyskiwanego we wcześniejszym okresie przez wojewodów. I tak przykładowo, w latach 2012-2014 odsetek zapłaconych mandatów w roku ich wystawienia wynosił 57,5%, natomiast w latach 2016-2018 odpowiednio 49,8%, 46,2% i 35,9%.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości wprowadzenia ww. zmian organizacyjnych. Zwraca natomiast uwagę, na brak zapewnienia organowi wyznaczonemu do poboru tych należności odpowiednich warunków do sprawnej realizacji tego zadania. Wierzycielowi nie zapewniono zakładanych funkcjonalności narzędzi informatycznych, tj. Scentralizowanego Systemu Poboru<sup>4</sup> oraz Systemu Zarządzania Dokumentami<sup>5</sup>, co powodowało, że przeznaczone do realizacji tego zadania zasoby kadrowe nie były wystarczające. W konsekwencji powstawały znaczne zaległości w bieżącej realizacji zadań wierzyciela, w tym w podejmowaniu działań informacyjnych, doręczaniu upomnień i wystawianiu tytułów egzekucyjnych.

Wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. zmiany były poprzedzone analizami i uzgodnieniami prowadzonymi przez Ministerstwo. Istotnym elementem przyjętych założeń było ograniczenie skali spraw wymagających podjęcia działań egzekucyjnych, co miało nastąpić m.in. poprzez wprowadzenie mechanizmów służących mobilizacji ukaranych do dobrowolnego dokonywania wpłat (w tym w ramach tzw. miękkiej egzekucji) oraz automatyzację procesu prowadzenia działań windykacyjnych. Minister Finansów założył też, że zasoby kadrowe umożliwiające realizację ww. zadań będą mniejsze niż w ramach funkcjonującego do końca 2015 r. systemu, w którym funkcję wierzyciela pełnili wojewodowie.

Ministerstwo Finansów nie wyposażyło Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w pełni funkcjonalne narzędzia informatyczne umożliwiające sprawny i skuteczny pobór tych należności, w tym poprzez automatyzację czynności windykacyjnych. Podejmowane były jednak działania zmierzające do wyeliminowania występujących braków, które jednakże nie były w pełni skuteczne. Wynikało to w szczególności z ograniczonej możliwości wyegzekwowania realizacji zadań przez głównego wykonawcę Systemu e-Podatki, z uwagi na prowadzony z tym podmiotem spór dotyczący całości budowanego systemu. W konsekwencji dopiero w czerwcu 2016 r. możliwe było wystawianie upomnień, a w II połowie 2016 r. umożliwiono wystawianie tytułów wykonawczych w formie elektronicznej.

W wyniku opóźnień i zaniechań na koniec 2016 r. zaległości z tytułu ww. grzywien dotyczyły 2,8 mln mandatów w kwocie 374,4 mln zł, z których do końca 2018 r. w dalszym ciągu nie wyegzekwowano 1,9 mln na kwotę 253,6 mln zł. Łącznie na koniec 2018 r. nieopłaconych było 6,6 mln grzywien na kwotę 757 mln zł, z których jedynie ok. 20% objętych zostało tytułami wykonawczymi.

Również rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu poboru należności, przyjętego od 2016 r., przekroczyły założenia Ministerstwa. Zakładano bowiem, że koszty te będą odpowiadały kosztom ponoszonym w latach poprzednich (wynoszącym

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: SSP.

<sup>5</sup> Dalej: SZD.

ok. 18,8 mln zł rocznie). Z uwagi jednak na brak technicznych możliwości prowadzenia miękkiej egzekucji z wykorzystaniem środków masowej komunikacji elektronicznej (e-mail, sms), konieczne było prowadzenie standardowej korespondencji z ukaranymi, co powodowało zarówno znaczący wzrost pracochłonności, jak i kosztów. W 2018 r. koszty wysyłki korespondencji wyniosły ponad 10,2 mln zł, co skutkowało tym, że łączne koszty realizacji zadania w tym roku wyniosły 24,7 mln zł.

Minister Finansów dysponował informacjami o skali zaległości w realizacji przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zadań związanych z dochodzeniem należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Informowany był też o przyczynach takiego stanu, w tym o problemach w funkcjonowaniu narzędzi informatycznych oraz o niewystarczających zasobach kadrowych niezbędnych do realizacji czynności, które zgodnie z przyjętymi założeniami powinny być wykonywane automatycznie. Na podstawie upoważnień Ministra Finansów zarówno w urzędach skarbowych (w tym w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu), jak i w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu<sup>6</sup>, tj. w jednostkach uczestniczących w realizacji ww. zadania, prowadzone były kontrole, których wyniki wskazywały na występujące w tym obszarze problemy. Uzyskiwane w ramach sprawowanego nadzoru informacje wykorzystywane były przez Ministra Finansów do podejmowania bieżących działań korygujących, jednak ich skuteczność, w kontekście skali realizowanych zadań była ograniczona. W Ministerstwie podejmowane były działania związane z nadzorem nad prawidłowością wykonywania przez urzędy skarbowe zadań dotyczących egzekucji administracyjnej należności, w tym niepodatkowych należności budżetowych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli, dotyczą również organizacji systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. I tak, w szczególności:

- dopuszczenia do przyjęcia takiej organizacji systemu rachunkowości, w której wprowadzone w SSP księgi rachunkowe nie zostały przypisane do konkretnej jednostki organizacyjnej, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczyły różnych jednostek, co naruszało zasadę podmiotowości wynikającą z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>7</sup>,
- niezapewnienia sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja ww. należności i dochodów, co naruszało wymagania wynikające z art. 24 ust. 4 uor,
- powierzenia Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązków wykazywania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 urzędu obsługującego ten organ należności, zaległości i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie przysługującej organowi uprawnionemu do poboru tych należności, tj. Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

---

<sup>6</sup> Dalej: IAS w Opolu

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351. Dalej: uor.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### 1. Działania podejmowane w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych

##### 1.1 Zmiana organizacji poboru i egzekucji należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Wskazanie od 1 stycznia 2016 r. jednego organu uprawnionego do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego<sup>8</sup> nastąpiło w wyniku zmiany<sup>9</sup> ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>10</sup>. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, tj. projektu ustawy o administracji podatkowej wskazano m.in., że *przekazanie naczelnikom urzędów skarbowych zadań wojewodów związanych z poborem grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (...) prowadzić będzie do usprawnienia procesu poboru i egzekucji ww. należności poprzez możliwość wykorzystania posiadanych przez urzędy skarbowe informacji o zobowiązanych oraz ich majątku*. Zwrócono też uwagę na bardzo ograniczone możliwości wojewodów w podejmowaniu działań motywujących zobowiązanych do dobrowolnego regulowania zaległości, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>11</sup>, z uwagi np. na brak dostępu do numeru telefonu, faksu, czy adresu e-mail osoby ukaranej.

(akta kontroli str. 1825-1839)

Na etapie przygotowania ww. zmian organizacyjnych, w Departamencie Administracji Podatkowej<sup>12</sup> Ministerstwa opracowano *Koncepcję przejęcia przez naczelników urzędów skarbowych od wojewodów funkcji wierzycielskich w zakresie grzywien nakładanych przez policję w drodze mandatów karnych kredytowanych*<sup>13</sup>, która została zaakceptowana przez ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie. W dokumencie tym wskazano na wyniki analizy przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, zawartej w *Informacji o wynikach kontroli windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych* (kwiecień 2013 r.), w tym na zasadność m.in. wprowadzenia mechanizmów służących mobilizacji ukaranych do dobrowolnego dokonywania wpłat, ograniczenia korzyści z uchylania się od wykonania kar i koncentrowania się organów na dochodzeniu należności od osób, które świadomie unikają zapłaty ciężących na nich zobowiązań. W *Koncepcji przejęcia* wskazano również na m.in. a/ rolę wojewodów ograniczoną do *jak najszybszego wystawienia tytułu wykonawczego i przekazania wniosku o wszczęcie egzekucji do właściwego naczelnika urzędu skarbowego*, b/ niestosowanie przez wojewodów instrumentów zmierzających do dobrowolnego regulowania należności z tytułu grzywien, c/ negatywną reakcję wojewodów i Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>14</sup> oraz Ministra Spraw Wewnętrznych na próbę zobowiązania wierzycieli

<sup>8</sup> Z wyjątkiem należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez organy Inspekcji Transportu Drogowego, do poboru których uprawniony został Główny Inspektor Transportu Drogowego.

<sup>9</sup> Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. poz. 1269, ze zm.).

<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 656.

<sup>12</sup> Dalej: DAP.

<sup>13</sup> Dalej: Koncepcja przejęcia.

<sup>14</sup> Pismo nr DAP-WAR.801.5/2014 z 18 czerwca 2014 r., w którym wskazano m.in., że szacunkowe dodatkowe roczne koszty, związane z koniecznością wysyłania upomnień mogą być zbliżone lub nawet wyższe do kosztów

należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego do doręczenia upomnienia przed wystawieniem tytułu wykonawczego (pomimo 45% skuteczności takich działań w urzędach skarbowych w przypadku deklaracji podatkowych), d/ istotny odsetek (30%) spraw egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe w odniesieniu do należności z tytułu mandatów karnych.

(akta kontroli str. 2004, 2007, 2016-2022)

Były Zastępca Dyrektora DAP m.in. wskazał, że celem wprowadzenia ww. zmian było *odciążenie administracji zajmującej się egzekucją w szczególności poprzez zwiększenie zakresu działań na poziomie wierzyciela, aby zmniejszyć liczbę spraw w zakresie egzekucji. (...) Celem było nie tylko usprawnienie samej egzekucji na poziomie urzędów skarbowych, ale zmiana procesu od samego początku powstawania mandatów, w tym jakości przekazywanych danych. (...) Zmniejszenie liczby spraw egzekucji miało uwolnić potencjał komórek egzekucyjnych w zakresie „dużych” spraw. Patrząc również na koszty zatrudnienia, prowizji pracowników egzekucji i ilość prowadzonych spraw można było wyliczyć średni koszt jednej sprawy egzekucyjnej, który wynosił około 50-70 zł. Stąd też podjęto decyzję o rozwoju czynności przedegzekucyjnych.*

(akta kontroli str. 2176)

1.1.2. Wyznaczenie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu do wykonywania zadań związanych z poborem należności z tytułu mandatów karnych nastąpiło na podstawie 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 karnego<sup>15</sup>. W sporządzonej przed przygotowaniem projektu tego rozporządzenia *Analizie w zakresie wyznaczania urzędu skarbowego do pełnienia praw i obowiązków wierzyciela dla należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego*<sup>16</sup>, stwierdzono m.in., że realizowanie ww. zadania przez jeden urząd skarbowy będzie optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia zarządzania zaległościami, stosowania właściwych narzędzi poboru oraz możliwości przeprowadzania analiz skuteczności. Wskazano również na oszczędności finansowe będące następstwem wyeliminowania czynności powielanych w ramach poszczególnych jednostek, a także możliwość zarządzania procesem poboru grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na bardzo wczesnym etapie powstania tych należności.

(akta kontroli str. 188-206)

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia w sprawie wyznaczenia naczelnika wskazano, że centralizacja kompetencji przyczyni się do zwiększenia skuteczności i efektywności tego poboru, przy jednoczesnym podniesieniu jakości realizacji tego zadania. Stwierdzono również, że Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu posiada odpowiednie zasoby lokalowe i kadrowe do przejęcia zadania, a wykorzystanie siedziby tego urzędu nie będzie wiązało się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

(akta kontroli str. 1840-1843)

1.1.3. Na etapie projektowania rozwiązań organizacyjnych w zakresie poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wdrożonych od 1 stycznia 2016 r. nie prowadzono analiz porównujących

---

już ponoszonych na wystawianie tytułów wykonawczych, a wskutek braku odpowiedniego finansowania nowego zadania wojewodów może dojść do spadku skuteczności ściągania grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, czego rezultatem będzie spadek dochodów budżetu państwa.

<sup>15</sup> Dz. U. poz. 1977; dalej: rozporządzenie w sprawie wyznaczenia naczelnika.

<sup>16</sup> Dalej: *Koncepcja wyznaczenia naczelnika*. Dokument zatwierdzony w lipcu 2015 r. przez ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie.

doświadczenia i organizację systemów funkcjonujących w tym zakresie w innych krajach, w tym ich skuteczności.

(akta kontroli str. 2004, 2008, 2177-2178)

1.1.4. W *Koncepcji wyznaczenia naczelnika* wskazano, że na 31 grudnia 2013 r. do realizacji zadań związanych ze sprawami mandatowymi we wszystkich urzędach wojewódzkich przeznaczono 344,25 etatów. W ww. analizie założono m.in., że: a/ zatrudnienie na poziomie istniejącym w urzędach wojewódzkich nie będzie wymagane w następstwie automatyzacji procesu poboru; b/ poziom zatrudnienia w urzędzie skarbowym wyznaczonym do realizacji zadań w zakresie poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, gwarantujący terminową realizację zadań wyniesie: 20 osób na koniec 2015 r., 100 osób na koniec 2016 r., 141 osób na koniec 2017 r., a docelowo planowane jest zatrudnienie na poziomie około 200-250 etatów; c/ pozyskanie kolejnych etatów od poszczególnych izb skarbowych w latach 2017-2018 uzależnione będzie od bieżącej analizy obciążenia pracą, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji zadań.

(akta kontroli str. 188-206, 2177, 2185)

Na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o administracji podatkowej oraz art. 258 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>17</sup>, pracownicy komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich, właściwych do obsługi spraw związanych z należnościami wynikającymi z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, stali się pracownikami właściwych miejscowo izb skarbowych/izb administracji skarbowej.

(akta kontroli str. 1825-1839)

W latach 2016-2019, w poszczególnych izbach skarbowych/izbach administracji skarbowej na ww. podstawie prawnej podjęto pracę łącznie 265 osób<sup>18</sup>. Spośród przejętych pracowników tylko część została zaangażowana do obsługi mandatów lub do obsługi spraw wierzycielskich<sup>19</sup>. W IAS w Opolu przejęto łącznie pięć osób, z których żadna, wg stanu na 1 stycznia 2019 r., nie była zaangażowana do obsługi mandatów lub obsługi spraw wierzycielskich.

Łącznie dla IAS w Opolu na lata 2016-2018 (wg stanu na 31 grudnia) na realizację zadań związanych z mandatami zaplanowano odpowiednio 101,65 etatu, 230,65 etatu i 269,65 etatu. Faktyczne zatrudnienie na koniec lat 2016-2018 wynosiło: 97, 172 i 240,75 etatu<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 265, 1440-1651, 2215)

Dyrektor IAS w Opolu zwracała się do Ministerstwa z prośbami o zwiększenie liczby etatów oraz planów finansowych, w których wskazywała m.in. na pracochłonność obsługi wiarygodności mandatowych, znaczne obciążenie pracą, przeniesienie do kierowanej przez siebie jednostki jedynie części etatów (np. na 1 stycznia 2017 r. 162,18 etatów z 243,375 planowanych) przejmowanych z urzędów wojewódzkich, mimo *znacznie zwiększonej liczby zadań w stosunku do realizowanych przez wojewodów – wysyłki do ukaranych pism przypominających (behawioralnych)*

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 1948, ze zm.

<sup>18</sup> Było to odpowiednio 163, 51, 30 i 21 osób. Ponadto w tych okresach, przejęto 10, 16, 10 i 10 nieobsadzonych etatów planistycznych.

<sup>19</sup> Łącznie w poszczególnych latach okresu 2016-2019 (na 1 stycznia) w realizacji zadań związanych z mandatami zaangażowano 53,4%, 10%, 4,9% i 2,3% liczby osób przejętych z urzędów wojewódzkich.

<sup>20</sup> Według raportów Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu do Centrum Mandatowego w początkowym okresie realizacji zadania, w grudniu 2015 r. zatrudniono 11 osób. Zatrudnienie na: a/ 29 stycznia 2016 r. wynosiło 20 osób, b/ 22 kwietnia 2016 r. – 30 osób, c/ 18 maja 2016 r. – 43 osoby, d/ 3 czerwca 2016 r. – 51 osób, e/ 17 czerwca 2016 r. – 63 osoby, f/ 22 lipca 2016 r. – 73 osoby.

*i wystawiania upomnień. Informowała również<sup>21</sup>, że stan zatrudnienia oraz niedoskonałości systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadania są powodem znacznej liczby zaległości (na 22 czerwca 2017 r. za 2016 r. 2,5 mln szt., a za 2017 r. 1,6 mln szt.)<sup>22</sup>, a także wskazywała na nieuchronność powiększania się zaległości. Ponadto wskazywała na inne dodatkowe okoliczności, w tym związane z obsługą SZD, zwiększające pracochłonność wykonywanych zadań.*

(akta kontroli str. 265, 2215)

*Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej<sup>23</sup> wyjaśnił, że departament ten nie dysponuje wolnym 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 wykonywania zadań realizowanych przez poszczególne jednostki. (...) 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.*

(akta kontroli str. 1125-1130, 1135-1136, 1162-1166)

*Dyrektor Departamentu Poboru Podatków<sup>24</sup> Ministerstwa wyjaśniła, że DLK zwróci się do Dyrektora IAS w Opolu z zapytaniem, czy i w jaki sposób jest możliwe zrealizowanie tego zadania w oparciu o okresowe umowy zlecenia, jak również podejmie inne działania w celu oceny poziomu etatyzacji Centrum Mandatowego w Opolu. Docelowo – w zależności od decyzji Szefa KAS – możliwe jest przesunięcie kilku, kilkunastu etatów z innych izb administracji skarbowej w celu wsparcia Centrum Mandatowego.*

(akta kontroli str. 1125-1130, 2002-2003, 2017-2220)

1.1.5. Poniesione w latach 2015-2018 przez IAS w Opolu wydatki na przygotowanie i realizację przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zadania związanego z poborem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: a/ w 2015 r. – 97 tys. zł (w tym 42 tys. zł wydatki majątkowe), b/ w 2016 r. – 4,5 mln zł (w tym 0,3 mln zł wydatki majątkowe), c/ w 2017 r. – 13,3 mln zł (w tym 1,6 mln zł wydatki majątkowe), d/ w 2018 r. – 24,7 mln zł (w tym 1,2 mln zł wydatki majątkowe i 10,2 mln zł wydatki na usługi pocztowe). Tym samym roczne wydatki poniesione w 2018 r. były wyższe niż wynikało z założeń Ministerstwa. W założeniach tych suma środków planowanych w części 19 i 85 budżetu państwa na realizację zadań w roku 2016 i latach następnych nie miała bowiem przekroczyć wysokości wydatków budżetu państwa na ten cel poniesionych w roku 2013.

W *Ocenie Skutków Regulacji* projektu ustawy o administracji podatkowej podano<sup>25</sup>, że urzędy wojewódzkie w 2013 r. na obsługę spraw dotyczących mandatów karnych

<sup>21</sup> Pismo znak 1601-17-028015 z 23 czerwca 2017 r. W piśmie znak 1601-17-016403 z 14 kwietnia 2017 r. podano, że od stycznia 2017 r. do 7 kwietnia 2017 r. wytworzono 154 tys. upomnień, gdy zaległości na 7 kwietnia 2017 r. wynosiły za 2016 r. 2,6 mln szt. i za 2017 r. 1 mln szt.

<sup>22</sup> W piśmie oszacowano dzienną wysyłkę pism niezbędną dla bieżącej realizacji zadań – ok. 10 tys. pism, przy realizowanej ok. 5 tys.

<sup>23</sup> Dalej: DLK.

<sup>24</sup> Dalej: DPP.

<sup>25</sup> Na etapie prac nad projektem ustawy o administracji podatkowej m.in. uzyskano od wojewodów: a/ informacje o wydatkach (rzeczowych i osobowych) poniesionych w 2013 r. na obsługę spraw dotyczących należności wynikających z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, b/ uwagi dotyczące m.in. sposobu przejęcia pracowników urzędów wojewódzkich i sposobu ustalenia liczby etatów i wysokości wydatków związanych

wydatkowały łącznie 18,8 mln zł, z czego 4,1 mln zł stanowiły wydatki rzeczowe, a 14,7 mln zł wydatki osobowe. W dokumencie tym oszacowano również liczbę mandatów nakładanych rocznie w skali kraju na około 5,3 mln i przyjęto, że liczba pracowników nie ulegnie zmianom, podobnie jak koszt obsługi spraw mandatowych (wynoszący 18,8 mln zł).

(akta kontroli str. 305-322, 1825-1839, 3479-3480))

1.1.6. Od 1 stycznia 2016 r. wyznaczony naczelnik urzędu skarbowego został zobowiązany do doręczania upomnień przed wszczęciem postępowań egzekucyjnych, tj. podejmowania działań, do których wojewodowie, jako wierzyciele tych należności, nie byli zobowiązani. Wyjaśniając przyczyny nieuwzględnienia istotnego zwiększenia od 1 stycznia 2016 r. zakresu zadań Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu związanych z poborem należności z tytułu mandatów karnych w stosunku do liczby zadań uprzednio realizowanych przez wojewodów, były Zastępca Dyrektora DAP wskazał, że *jednym z założeń reformy było większe wykorzystanie działań informacyjnych, a dotychczasowe dane o skuteczności z urzędów skarbowych wskazywały na możliwe ograniczenie liczby doręczanych upomnień i wystawianych tytułów wykonawczych. Również zaplanowana automatyzacja procesów miała skutkować znacznie mniejszym nakładem niezbędnej pracy.*

(akta kontroli str. 1125-1130, 1133-1135, 2185)

1.1.7. W związku z wynikającą z art. 14 ust. 8 ustawy o administracji podatkowej kompetencją Ministra Finansów do wyznaczenia naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na wspólnym rachunku bankowym oraz określenia rodzaju należności pieniężnych, które będą obsługiwane przy użyciu tego rachunku, we wrześniu 2015 r. zostały opracowane m.in. dokumenty pn. *Centrum Kompetencyjne Rozliczeń Koncepcja powołania – część ogólna* oraz *Centrum Kompetencyjne Rozliczeń Koncepcja powołania i zasady funkcjonowania – część szczegółowa*<sup>26</sup>. W ww. opracowaniach zaplanowano powierzenie, po wyznaczeniu w drodze rozporządzenia Ministra Finansów, Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, realizowanych w ramach Centrum Kompetencyjnego Rozliczeń<sup>27</sup> zadań związanych z: 1/ obsługą wspólnego rachunku bankowego, 2/ nadzorowaniem zapisów dokonywanych w Księdze Głównej, sporządzaniem sprawozdań, 3/ dystrybucją dochodów do budżetu państwa i budżetów gmin, 4/ obsługą konta wpływów do wyjaśnienia.

W ramach zadań związanych z obsługą wspólnego rachunku bankowego założono m.in., że do zadań CKR należało będzie pobieranie, uzgadnianie i księgowanie wyciągu bankowego, a czynności w zakresie obsługi wyciągu realizowane będą przez Centrum, a nie jak dotychczas przez 400 urzędów skarbowych. W ramach zadań związanych z nadzorowaniem zapisów w Księdze Głównej i sporządzaniem sprawozdań m.in. ustalono, że 1/ *Księga Główna prowadzona w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy zawierać będzie zapisy księgowe dokonane na odpowiednich kontach syntetycznych będących wynikiem przeprowadzonych transakcji w systemach SSP i POLTAX2B*, 2/ *CKR będzie inicjatorem zapisów w Księdze Głównej dokonanych w systemie SSP w zakresie transakcji płatności*, 3/ *w CKR będą prowadzone analizy zgodności zapisów Księgi Głównej pod kątem wszystkich wygenerowanych transakcji księgowych, w tym przeprowadzonych we wszystkich urzędach skarbowych*, 4/ *sprawozdanie Rb-24 i Rb-27 sporządzane*

z przejęciem kompetencji, c/ opinie dotyczące m.in. obaw o zaprzepaszczenie osiągnięć urzędów wojewódzkich w zakresie wypracowanych praktyk, w tym wpływu na ściągalność należności.

<sup>26</sup> Dalej: Koncepcja szczegółowa.

<sup>27</sup> Dalej: CKR lub Centrum.

przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy w zakresie subkonta 7 obejmować będzie wszystkie podatkowe i niepodatkowe należności, a w tym dane zgromadzone na wspólnym rachunku bankowym z zakresu wdrażanych podatków i mandatów.

W załączniku nr 4 Zasady dokonywania zapisów Księgi Głównej i uzgadniania sprawozdań do ww. Koncepcji szczegółowej wskazano m.in., że: a/ zapisy w Księdze Głównej będą tworzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości, z uwzględnieniem przepisów zarządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planów kont<sup>28</sup>, b/ Księga Główna prowadzona w Urzędzie zawierać będzie zapisy księgowo dokonane na odpowiednich kontach syntetycznych będących wynikiem przeprowadzonych transakcji w systemach: SSP i POLTAX2B, c/ CKR będzie inicjatorem zapisów w Księdze Głównej dokonywanych w SSP w zakresie transakcji płatności (wpłat, zwrotów), natomiast urzędy skarbowe będą inicjować zapisy Księgi Głównej związane z transakcjami przypisu i odpisu. Ponadto, w pkt VI Zakres odpowiedzialności tego załącznika wskazano, że Naczelnik Urzędu odpowiadać ma m.in. za monitorowanie zapisów Księgi Głównej, terminowe sporządzanie i przekazywanie zbiorczych sprawozdań Rb-24 i Rb-27 z zakresu podatków.

(akta kontroli str. 2216, 2222-2305)

Były Zastępca Dyrektora DAP wyjaśnił, że wdrażając system SSP w ramach projektu e-Podatki założono, że w przypadku częściowej specjalizacji konieczne będzie określenie kompetencji tych organów w inny niż tradycyjny sposób. Wskazał też, że rola Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy w zakresie należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego nie różniła się od roli tego naczelnika w zakresie należności z tytułu podatków: od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz tzw. karty podatkowej. Analogiczne zatem powinny być kompetencje Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy w przedmiocie dysponowania środkami pieniężnymi, obowiązków w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, sprawozdawczości, jak również innych obowiązków wynikających z przepisów o rachunkowości.

(akta kontroli str. 2193-2194)

1.1.8. System teleinformatyczny wykorzystywany przy poborze należności z tytułu mandatów karnych funkcjonował w latach 2016-2018 jako jeden z produktów powstałych w wyniku realizacji projektu e-Podatki<sup>29</sup> stanowiącego część Programu e-Podatki. Kontynuacją projektów realizowanych w ramach tego programu był projekt pn. *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatników oraz wsparcia kontroli podatkowej*<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Tj. kolejno: a/ zarządzenia nr 64 Ministra Finansów z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych Ministrowi Finansów, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz innych niepodatkowych należności budżetowych, do których ustalenia lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Finansów poz. 65); b/ zarządzenia 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 niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalenia lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Finansów poz. 94, ze zm.); c/ zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 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 niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalenia lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów poz. 272, ze zm.).

<sup>29</sup> Obok m.in. projektów e-Deklaracje 2 i e-Rejestracja.

<sup>30</sup> Wcześniej: projekt pn. *Rozwój katalogu usług cyfrowych dla klientów Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej w zakresie centralizacji obsługi podatków CIT i VAT oraz obsługi Jednolitego Pliku Kontrolnego.*

W wyniku realizacji umowy z 1 lutego 2013 r. na *budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi*<sup>31</sup> zawartej z jej Głównym Wykonawcą<sup>32</sup> powstały m.in. SSP, SZD i Portal Usług Elektronicznych<sup>33</sup>.

Formalną podstawą do podjęcia przez GW prac w zakresie obsługi poboru należności z tytułu mandatów karnych w systemie SSP były *Wniosek o Zmianę w Kontrakcie na System e-Podatki*<sup>34</sup> nr 9/2015 i WoZ nr 10/2015 oraz aneks nr 4 z 30 września 2015 r. Objęcie poboru należności z tytułu mandatów karnych systemem SSP nastąpiło w ramach dotychczasowego wynagrodzenia przysługującego GW. Do umowy Systemu e-Podatki dodano produkt *Mandaty*, który został zaplanowany w części w etapie *Pełne Wdrożenie Architektury Pośredniej TA3* (w kwocie 100 tys. zł), a w części w ramach transzy T4 w etapie *Pełne Wdrożenie Architektury Pośredniej TA4* (w kwocie 900 tys. zł).

(akta kontroli str. 207-211, 371 – pliki od 1 do 17)

W WoZ nr 10/2015 przewidziano podział zadania na trzy etapy, z których realizację ostatniego (obejmującego przyjmowanie informacji o grzywnach i obsługę poboru) zaplanowano na 1 stycznia 2016 r.<sup>35</sup>

Do WoZ nr 10/2015 załączono *Koncepcję biznesową poboru przez naczelnika urzędu skarbowego należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, wersja 1.00*<sup>36</sup>, w której m.in.: przedstawiono jej cel, przebieg dotychczasowych prac, ogólny opis biznesowy, ograniczenia realizacyjne, kwestie do wyjaśnienia stanowiące potencjalne ryzyko niedostarczenia funkcjonalności w założonym terminie oraz dwa obszary ryzyka związane z projektowanym przesyłaniem informacji przez jednostki nakładające grzywny.

(akta kontroli str. 371 – plik 6 i 10)

W ogólnym opisie biznesowym *Koncepcji poboru* stwierdzono m.in., że: 1/ jednostki nakładające grzywny w drodze mandatów karnych będą przekazywać informacje o nałożonych grzywnach stanowiących dochód budżetu państwa do wyznaczonego naczelnika wyłącznie drogą elektroniczną, 2/ do obsługi poboru należności z tytułu nałożonych grzywien będzie wykorzystany model analogiczny jak dla należności podatkowych deklarowanych przez podatnika (np. deklaracja podatku od czynności cywilnoprawnych) oraz centralny rachunek bankowy - poprzez utworzenie w jego ramach dedykowanego mikrorachunku dla obsługi płatności z mandatów, 3/ należności z formularza informacji będą podlegały monitorowaniu analogicznie jak należności podatkowe – w przypadku ujawnienia zaległości (brak wpłaty za mandat) uruchomione będą czynności miękkiej egzekucji, których zakres będzie uzależniony od dostępnych w systemie danych (numer telefonu, adres e-mail), 4/ gdy te czynności okażą się nieskuteczne, system wygeneruje upomnienie, które zostanie wysłane do ukaranego mandatem, 5/ gdy czynności miękkiej egzekucji okażą się bezskuteczne, uruchamiany jest tryb egzekucyjny – wystawiany jest tytuł wykonawczy, który będzie przesyłany do właściwego naczelnika urzędu skarbowego w formie elektronicznej (poprzez komunikację z systemem EGAPOLTAX), 6/ w ramach obsługi poboru należności, system umożliwi obsługę ulg w splacie

<sup>31</sup> Nr R/102/11/AP/B/371/A-1/66, dalej: *umowa Systemu e-Podatki*.

<sup>32</sup> Dalej: GW.

<sup>33</sup> Dalej: PUE.

<sup>34</sup> Dalej: WoZ.

<sup>35</sup> Pozostałe etapy udostępnienia funkcjonalności to 19 października 2015 r. (w ramach przedłużonego czasu trwania TA3, obejmującego moduł magazynowy oraz funkcjonalności dotyczące przyjęcia blozków formularzy mandatów i podstawowe raporty magazynowe) i 16 listopada 2015 r. (w ramach TA4, obejmujący pełną obsługę magazynową formularzy mandatów).

<sup>36</sup> Dalej: *Koncepcja poboru*.

(rozkładanie należności na raty, odraczanie lub umarzanie) na zasadach analogicznych jak w zobowiązaniach podatkowych<sup>37</sup>.

W ogólnym opisie biznesowym *Koncepcji poboru* przedstawiono też założenia dotyczące dystrybucji oraz rozliczania formularzy mandatu karnego, przydziału i rozliczania serii i numerów mandatów karnych oraz wskazano, że wykonującymi to zadanie będą poszczególne izby skarbowe, w których powstaną magazyny druków.

(akta kontroli str. 371 – plik 10)

Niektóre z funkcjonalności narzędzi informatycznych, których wdrożenie przed 1 stycznia 2016 r. założono na etapie projektowania zmian w systemie informatycznym<sup>38</sup> zostały udostępnione użytkownikom z opóźnieniem (w zakresie: 1/ wprowadzania danych o mandatach, 2/ weryfikacji danych z informacji z danymi Centralnego Rejestru Podatników Krajowej Ewidencji Podatników<sup>39</sup>, 3/ prowadzenia ewidencji należności, 4/ łączenia wpłat z należnościami, które to funkcjonalności wprowadzono do SSP 11 stycznia 2016 r.) lub też dotychczas ich nie wdrożono (w zakresie: a/ analizy wspierającej decyzję o podjęciu działań informacyjnych<sup>40</sup>, b/ podejmowania działań informacyjnych w formie SMS, wiadomości e-mail, wiadomości głosowej lub innej, c/ monitorowania terminowości odroczonej wpłat, d/ umarzania należności w związku ze śmiercią ukaranego).

W ramach WoZ nr 1/2016, z terminem realizacji określonym na 15 kwietnia 2016 r., zaplanowano wprowadzenie (po określeniu szczegółowych wymagań) m.in. funkcjonalności dotyczących: a/ kontroli terminowości zapłaty należności, b/ podejmowania działań informacyjnych w formie pisma informacyjnego, c/ rejestrowania podejmowanych działań informacyjnych, d/ kontroli zapłaty należności po podjęciu działań informacyjnych, e/ wystawiania upomnień, f/ kontroli zapłaty należności po wystawieniu upomnienia, g/ wystawiania tytułów egzekucyjnych (31 grudnia 2015 r. oraz czerwiec 2016 r.), h/ przekazywania tytułów egzekucyjnych drogą elektroniczną. Ww. funkcjonalności zostały przez GW udostępnione w czerwcu 2016 r.

W ramach WoZ nr 6/2018 zaplanowano wprowadzenie funkcjonalności dotyczących: a/ udzielania na wniosek ukaranego ulg, umarzania i rozkładania należności na raty wraz z harmonogramem spłat, b/ odpisu należności z uwagi na jej przedawnienie. Funkcjonalności te zostały udostępnione na przełomie stycznia i lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 2213-2214)

Powyższe ustalenia wskazują, że wraz ze zmianami organizacyjnymi w zakresie poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych począwszy od 1 stycznia 2016 r. nie wprowadzono części funkcjonalności umożliwiających Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu sprawny i skuteczny pobór ww. należności, w tym realizację zadań ich wierzyciela. Zaniechanie wdrożenia funkcjonalności niezbędnych do podejmowania działań windykacyjnych było zachowaniem nierzetelnym i skutkowało opóźnieniami w ich podejmowaniu.

Zakładana funkcjonalność narzędzia informatycznego dedykowanego obsłudze mandatów miała umożliwić automatyzację podejmowanych czynności windykacyjnych. Tymczasem funkcjonalność systemu informatycznego nie umożliwiała i nie umożliwia wierzycielowi automatyzacji podejmowanych czynności

<sup>37</sup> Założono, że system umożliwi wygenerowanie decyzji z harmonogramem spłat lub z terminem spłaty dla należności odroczonej, który będzie następnie służył do monitorowania terminowości wpłat i egzekwowania ewentualnych zaległości.

<sup>38</sup> Objętych WoZ nr 10/2015 oraz aneksem nr 4 do umowy *Systemu e-Podatki*.

<sup>39</sup> Dalej: CRPKEP.

<sup>40</sup> Weryfikacja odbywa się dotychczas na poziomie indywidualnej sprawy i nie jest wspierana analizą masową.

w zakresie tzw. miękkiej egzekucji, a funkcjonalność w zakresie podejmowania działań dyscyplinujących została uruchomiona z wielomiesięczną zwłoką.

Funkcjonalności umożliwiającej automatyczne podejmowanie w SSP działań informacyjnych w formie pisemnej, dźwiękowej, poprzez krótką wiadomość tekstową (SMS), e-mail lub telefon nie uruchomiono, funkcję umożliwiającą generowanie przez wierzyciela upomnień udostępniono w czerwcu 2016 r., a funkcję umożliwiającą generowanie tytułów dopiero w II połowie 2016 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym nie mniej niż sześć miesięcy.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *wszystko, co generalny wykonawca Systemu e-Podatki miał zrealizować w zakresie obsługi mandatów karnych na dzień 1 stycznia 2016 r. zostało zrealizowane, wdrożone i odebrane oraz rozliczone w ramach projektu współfinansowanego z środków UE. Stwierdził też, że powyższe nie oznacza, że we wskazanym terminie w ramach transzy T4 zostały zrealizowane wszystkie docelowo zaplanowane i oczekiwane funkcjonalności – w ramach wdrożenia w dniu 1 stycznia 2016 r. udostępniono tylko te funkcjonalności, które były szczegółowo opisane i zlecone do dostarczenia wykonawcy, natomiast inne, dodatkowe funkcjonalności, były zlecane wykonawcy już po odbiorze pierwotnej wersji rozwiązania w ramach usługi rozwoju. Wyjaśnił też, że dalszy rozwój narzędzi mających na celu poprawienie skuteczności został zakłócony przez narastające problemy strony umowy, tj. generalnego wykonawcy Systemu e-Podatki (z punktu widzenia formalnego Mandaty i SSP to komponenty tego Systemu) – firmy S. S.A., który nie był w stanie zrealizować wszystkich zamierzonych funkcjonalności planowanych do wdrożenia w ramach umowy, ale też miał poważny problem z zapewnieniem właściwego poziomu usługi utrzymania w zakresie poprawnego działania tych elementów systemu, które zostały wytworzone. Stąd w sierpniu 2018 r. doszło do restrukturyzacji przedmiotowej umowy. (...).*

(akta kontroli str. 2005, 2012-2013, 3484)

Były Zastępca Dyrektora DAP, nadzorujący proces poboru należności publicznoprawnych (od października 2011 r.) wyjaśnił, że narzędzia umożliwiające Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu sprawny pobór należności z tytułu mandatów, poprzez m.in. automatyzację działań informacyjnych, proces wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych *miały zostać zapewnione przez system SSP. Miał zostać ograniczony udział czynnika ludzkiego. Nie było możliwe prowadzenie wszystkich możliwych form działań informacyjnych z uwagi na brak danych w CRPKEP. (...) Planowany był dalszy rozwój metod zbierania danych i udostępniania ich w CRPKEP, które mogłyby być wykorzystywane przez naczelników urzędów skarbowych działających jako wierzyciele. Wyjaśnił także: widząc problemy jakie były z funkcjonowaniem SSP, które uniemożliwiały osiągnięcie w pełni założeń reformy zgłaszałem wielokrotnie mojemu bezpośredniemu przełożonemu oraz osobom nadzorującym realizację projektu e-Podatki konieczność uzupełnienia funkcjonalności systemu w zakresie obsługi mandatów karnych i automatyzacji procesów. (...) Niestety wielokrotnie uzyskiwałem informację zwrotną, że wówczas w ramach projektu e-Podatki priorytetem była centralizacja poboru VAT, a nie usprawnienie poboru grzywien nałożonych w formie mandatu karnego (...).*

(akta kontroli str. 2180, 2187-2188)

Do Ministerstwa wpływały informacje o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu informatycznego dedykowanego obsłudze mandatów. Przykładowo, w sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za 2018 r. wskazywano, że do realizacji zadań wierzyciela został dedykowany system SSP MANDATY. Niestety prace nad tym systemem zostały zawieszona tuż po jego wdrożeniu (tj. z początkiem 2016 r.) ze względu na wskazywane przez Ministerstwo inne

*priorytety. W sprawozdaniach wskazano również, że system ten nie miał i nie ma do dnia ich sporządzenia wdrożonych niektórych funkcjonalności, a te, które zostały wdrożone nie spełniają w pełni założeń pierwotnych<sup>41</sup>.*

(akta kontroli str. 1148-1161)

*Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że wnioski wpływające z Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich<sup>42</sup> w Opolu na bieżąco przekazywane były do GW do weryfikacji możliwości realizacyjnych oraz wyceny i potwierdzenia przyjęcia ich do realizacji. W ostatnim okresie (tj. II połowa 2017 r. i rok 2018), z uwagi na świadomość GW Systemu e-Podatki o naliczaniu przez Ministerstwo kar umownych za nieterminową realizację umowy Systemu e-Podatki, Wykonawca nie prowadził intensywnych prac nad żadnymi wnioskami o zmianę (w ramach usługi rozwoju) z uwagi na fakt, że ewentualne wynagrodzenia z tego tytułu nie zostałyby wypłacone Wykonawcy, a zostałyby zaliczone na poczet naliczonych kar umownych. Chcąc rozwijać podsystem Mandaty, Zamawiający składał wnioski o zmianę, jednakże GW nie potwierdzał możliwości realizacyjnych, co uniemożliwiało podpisanie Protokołów Uzgodnień w tym zakresie – co stanowi, zgodnie z Umową, podstawę do realizacji prac. Tym samym planowane przez Ministerstwo prace w zakresie usługi rozwoju nie były na bieżąco realizowane przez Wykonawcę.*

(akta kontroli str. 617-629, 1148-1161, 2306-2309)

1.1.9. Po odebraniu<sup>43</sup> przez Ministerstwo etapów umowy Systemu e-Podatki, którymi objęto m.in. produkt Mandaty, GW obciążył je fakturami VAT w łącznej kwocie 34,9 mln zł. Wynagrodzenie to zostało – w związku ze stwierdzonymi opóźnieniami w realizacji przedmiotu umowy – obniżone o naliczone kary umowne w wysokości 2,6 mln zł<sup>44</sup> oraz w wysokości 12 tys. zł<sup>45</sup>. W wyniku ugody zawartej w 2018 r. pomiędzy stronami umowy, Ministerstwo oświadczyło, że potrąciło swoją wierzytelność wobec GW z tytułu kar umownych w łącznej wysokości 9,5 mln zł.

(akta kontroli str. 207-211, 218-219, 371 – pliki od 48 do 57, 713-719, 2005, 2012-2013, 2377, 2380-2391, 3484)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak wyposażenia Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w pełni funkcjonalne narzędzia informatyczne umożliwiające sprawny i skuteczny pobór należności z tytułu mandatów karnych. W konsekwencji zaplanowane przez Ministerstwo zasoby kadrowe, nie były wystarczające do zapewnienia bieżącej realizacji tego zadania, co skutkowało istotnymi zaległościami w realizacji tych zadań.

<sup>41</sup> Stwierdzono m.in., że 1/ w systemie SSP Mandaty nie ma funkcjonalności dotyczących jakichkolwiek ulg ani możliwości odpisywania należności osób zmarłych, co oznacza, że w sprawozdawczości wykazywane są jako zaległości należności umorzone oraz dotyczące osób zmarłych (zobowiązania z tytułu grzywien nie podlegają dziedziczeniu); 2/ jako zaległości wymagalne wykazywane są należności rozłożone na raty.

<sup>42</sup> Dalej: CKSW.

<sup>43</sup> Protokoły odbioru z 30 grudnia 2015 r. i 30 grudnia 2016 r., w których stwierdzono m.in., że przedmiot umowy nie został wykonany w terminie. Do protokołu odbioru z 2015 r. dołączono zestawienie nieobsłużonych błędów z testów w zakresie SSP i CR, wśród których wymieniono m.in. brak adresata pisma, brak pisma w SZD, brak możliwości podpisania pisma podpisem elektronicznym, zamknięcie konta w SSP, błędne dane w sprawozdaniach Rb-24 i Rb-27, niepełna nazwa adresata przy wystawionym tytule wykonawczym, raty, błędnie wyliczana data przedawnienia.

<sup>44</sup> W tej kwocie zostały ujęte kary umowne za opóźnienie w realizacji m.in. produktów a/ Centrum Rozliczeniowe w wysokości 67,8 tys. zł, b/ SSP w wysokości 53,4 tys. zł i c/ Mandaty w wysokości 1,9 tys. zł.

<sup>45</sup> W tym 4,5 tys. zł za produkt Mandaty.

## 1.2 Nadzór nad poborem niepodatkowych należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Zadania w zakresie nadzoru nad wymiarem, poborem i egzekucją podatków i innych należności pieniężnych pozostających we właściwości rzeczowej naczelników urzędów skarbowych zostały powierzone DAP, a od kwietnia 2017 r. – DPP.

(akta kontroli str. 5-187)

Właściwość rzeczowa DPP obejmowała m.in. zadania związane z wykonywaniem obowiązków organu administracji rządowej, w szczególności związane z dokonywaniem ocen i analiz obowiązujących rozwiązań prawnych (w tym ich skuteczności). Do zadań znajdującego się w strukturze DPP Zespołu do Spraw Sprawozdawczości należało w szczególności opracowywanie i koordynowanie analiz i sprawozdawczości w celu oceny działalności izb administracji skarbowej i urzędów skarbowych w zakresie poboru podatków oraz innych należności pieniężnych.

W latach 2017-2018 w DPP nie dokonywano analiz lub ocen realizacji zadań związanych z poborem niepodatkowych należności budżetowych z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Dyrektor DPP wyjaśniła, że *zgodnie z przepisami ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej do zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych. Zatem dokonywanie analiz i ocena realizacji zadań w zakresie poboru tych należności są zadaniami Dyrektora IAS w Opolu sprawującego bezpośredni nadzór nad Naczelnikiem Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Stwierdziła też, że na szczeblu centralnym pobór przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu niepodatkowych należności Skarbu Państwa z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych podlega ocenie pod kątem wykonania na dany rok planu dochodów z tytułu ww. należności. Plan dochodów w tym zakresie przyjęty do ustawy budżetowej w latach 2016-2017 został wykonany.*

(akta kontroli str. 381-382, 390-394)

Dochody budżetowe na lata 2016-2017 r. w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, w rozdziale 75619 *Wpływy z różnych rozliczeń w § 0570 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych*, oszacowane zostały odpowiednio w lipcu 2015 r. oraz w lipcu 2016 r. przez DAP w kwocie 400 000 tys. zł. Dochody na rok 2018 zostały ustalone przez DLK (na podstawie wartości przyjętych w ustawie budżetowej na 2017 r. i przewidywanego wykonania w 2017 r.) na kwotę 401 948 tys. zł.

(akta kontroli str. 760, 806-823)

1.2.2. Zastępca Dyrektora DPP zobowiązała<sup>46</sup> zarówno CKSW w IAS w Opolu jak i Centrum Mandatowe w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu<sup>47</sup> do przekazywania okresowych<sup>48</sup> sprawozdań z działalności (obejmujących w przypadku CKSW w szczególności zadania zrealizowane w ramach wsparcia zadań realizowanych przez Centrum Mandatowe). Dyrektor DPP wyjaśniła, że kierowany przez nią Departament *nie określił formy raportów dotyczących Centrum Mandatowego, jak również rodzaju i szczegółowości informacji przekazywanych przez CKSW, a (...) sporządzane przez Centra raporty i sprawozdania były wystarczające i nie było potrzeb określenia innej formy.*

(akta kontroli str. 557, 745, 762)

<sup>46</sup> Pismo nr DPP6.0101.1.2018 z 17 stycznia 2018 r.

<sup>47</sup> Dalej: Centrum Mandatowe.

<sup>48</sup> Za rok 2017 i półrocznych w 2018 r.

W sprawozdaniach z działalności Centrum Mandatowego wykazywano poziom zaległości w regulowaniu należności z tytułu mandatów. Wskazywano w nich również na liczbę czynności podejmowanych jako wierzyciel należności wynikających z mandatów karnych, na którą wpływ miały ograniczenia funkcjonalności narzędzi informatycznych oraz ograniczenia kadrowe.

W otrzymywanych przez Ministerstwo Finansów sprawozdaniach sporządzonych na koniec lat 2016-2018 wykazywano zaległości dotyczące mandatów wystawionych w 2016 r., które wynosiły 2,8 mln szt., 2,3 mln szt. i 1,9 mln szt. Biorąc pod uwagę, że według IAS w Opolu, w 2016 r. nałożono 5,6 mln mandatów, to wyżej wymienione zaległości ich dotyczące wynosiły na koniec lat 2016-2018 odpowiednio 50,2%, 41,7% i 33,7% liczby mandatów nałożonych w 2016 r. Odsetek uregulowanych grzywien z 2016 r. na koniec poszczególnych lat 2016-2018 wyniósł 49,8%, 58,3% i 66,3%.

W sprawozdaniu za rok 2017 wykazano, że spośród 5,7 mln mandatów nałożonych w 2017 r., na 31 grudnia tego roku, 3,1 mln z nich (tj. 53,8%) nie zostało zapłaconych i stanowiło zaległości. W sprawozdaniu za IV kwartał 2018 r. wykazano, wg stanu na 31 grudnia 2018 r., 2,7 mln takich zaległości, co stanowiło 46,7% liczby mandatów nałożonych w 2017 r. Odsetek uregulowanych grzywien z 2017 r. na koniec poszczególnych lat 2017-2018 wyniósł 46,2% i 53,3%.

W sprawozdaniu za IV kwartał 2018 r. wykazano, że na 31 grudnia 2018 r. zaległości dotyczyły 2,1 mln (64,1%) spośród 3,3 mln mandatów nałożonych w 2018 r. Odsetek uregulowanych grzywien z 2018 r. na koniec tego roku wyniósł 35,9%.

Tym samym, w latach 2016-2018, zakładany wzrost odsetka zapłaconych mandatów, w stosunku do uzyskiwanego w okresie wcześniejszym, w którym pobór tych należności należał do zadań wojewodów (w latach 2012-2014 na poziomie 57,5% zapłaconych mandatów w roku ich wystawienia) nie został osiągnięty. Wynosił on bowiem odpowiednio 49,8%, 46,2% i 35,9%.

(akta kontroli str. 312-321, 558-594, 1138-1140, 1148-1161, 1673-1824, 1831)

W ww. sprawozdaniach wykazywano również m.in. liczbę nałożonych mandatów, kwoty wykonanych dochodów, liczbę wniosków o ulgi, a także liczbę wystawionych pism informacyjnych, upomnień i tytułów wykonawczych. Wykazano<sup>49</sup>, że w latach 2016-2018 wystawionych zostało 5 mln pism informacyjnych<sup>50</sup>, 2,02 mln upomnień i 1,04 mln tytułów wykonawczych (w 2016 r. było to odpowiednio 0,42 mln pism informacyjnych, 0,11 mln upomnień i 0,02 mln tytułów wykonawczych, w 2017 r. – 2,12 mln, 0,86 mln i 0,18 mln, a w 2018 r. – 2,46 mln, 1,05 mln i 0,84 mln). Biorąc pod uwagę wykazywaną jednocześnie liczbę grzywien, które nie zostały zapłacone, na koniec poszczególnych lat okresu 2016-2018 nie zostało objętych upomnieniami co najmniej 2,69 mln (96%), 4,44 mln (82%) i 4,63 mln (70%) zaległości z mandatów, a tytułami wykonawczymi nie objęto w tych latach nie mniej niż 2,79 mln (99%), 5,21 mln (96%) i 5,61 mln (84%) zaległych grzywien.

(akta kontroli str. 561, 1153, 1794)

Ministerstwo było informowane o opóźnieniach i okresowych zaniechaniach w realizacji zadań związanych z poborem należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, które wynikały m.in. z braku funkcjonalności systemów teleinformatycznych oraz niewystarczających zasobów osobowych,

<sup>49</sup> W Sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za 2017 r. i w Sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za IV kwartał 2018 r., a także w Raporcie dot. wykonanych czynności w zakresie Centrum Mandatowego wg stanu na 30.12.2016.

<sup>50</sup> Pisma informacyjne wystawiane były w związku z zaległością z jednego lub więcej mandatów – w 2016 r. pismami objęto 0,53 mln mandatów, w 2017 r. 0,51 mln mandatów z 2016 r. i 2,38 mln mandatów z 2017 r., a w 2018 r. wszystkie pozostałe niezapłacone mandaty wystawione do października 2018 r. łącznie.

finansowych i sprzętowych. Ww. nieprawidłowości skutkowały m.in. znacznymi zaległościami w przesyłaniu upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 253-256, 268-270)

W latach 2017-2018 Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu przekazywał Dyrektorowi IAS w Opolu raporty dotyczące wykonanych czynności w zakresie Centrum Mandatowego sporządzone za lata 2016-2017<sup>51</sup>. W raporcie za 2017 r. wskazano m.in. że ilość wystawionych w 2017 r. upomnień determinowana była wyłącznie stanem osobowym Centrum Mandatowego oraz ograniczeniami wynikającymi z systemu SSP, a przede wszystkim systemu SZD, generującego sprawy i służącemu do ekspedycji poczty poleconej. Upomnienia wobec zaległości z tytułu mandatów karnych wystawiane były w 2017 r. niemal wyłącznie wobec grzywnien powyżej 116 zł<sup>52</sup>, a z powodu zaprzestania generowania tytułów wykonawczych, zwiększono ilość wystawianych upomnień. Pozwoliło to na objęcie tego rodzaju czynnościami przedegzekucyjnymi wszystkich należności powyżej 116 zł za 2016 r. oraz rozpoczęcie generowania upomnień za I kwartał 2017 r.

(akta kontroli str. 1723)

Również w *Sprawozdaniu z działalności Centrum Mandatowego za 2017 r.*, przekazanym do Ministerstwa przez Dyrektora IAS w Opolu wskazano, że w 2017 r. zakończono wysyłkę upomnień do wszystkich ukaranych grzywnami w 2016 r., których zaległości wynosiły powyżej 116 zł. Wysyłkę upomnień do zaległości z 2017 r. zakończono na zaległościach z marca 2017 r. i również dotyczyły one ukaranych posiadających zaległości w kwocie przekraczającej 116 zł. W sprawozdaniu tym wskazano m.in., że stan zaległości z tytułu wystawionych mandatów karnych wynoszących poniżej 116 zł na 31 grudnia 2017 r. wynosił 291,1 mln zł, z tego 141,3 mln zł za 2016 r. oraz 149,8 mln zł za 2017 r. Wysyłkę upomnień do wszystkich ukaranych grzywnami w 2016 r., których zaległości wynosiły poniżej 116 zł rozpoczęto dopiero w 2018 r.<sup>53</sup>, o czym poinformowano w sprawozdaniach z działalności ww. jednostki za I, II i III kwartał 2018 r. Do 31 marca 2018 r. upomnieniami objęto zaległości z grzywnien z okresu od stycznia do kwietnia 2016 r., w II kwartale 2018 r. – zaległości z okresu od kwietnia do czerwca 2016 r.<sup>54</sup>, a w III kwartale 2018 r. zaległości z okresu od czerwca do lipca 2016 r.<sup>55</sup> W IV kwartale 2018 r. kontynuowano wysyłkę upomnień do ukaranych grzywnami w 2016 r., których zaległości wynosiły poniżej 116 zł, przy czym działaniami tymi objęto zaległości z grzywnien z okresu czerwiec-lipiec 2016 r. Wskazano też, że aby przyspieszyć oraz usprawnić proces wystawiania tytułów wykonawczych, od połowy listopada 2018 r. zaprzestano generowania i wysyłania upomnień do zaległości wynikających z mandatów nałożonych w kolejnych okresach 2016 r. tj. od miesiąca lipca tego roku.

(akta kontroli str. 560, 563, 570, 578, 589, 1156)

Były Zastępca Dyrektora DAP wskazał, że otrzymywał raporty z IAS w Opolu, które dotyczyły m.in. problemów w realizacji zdań w zakresie poboru należności. Stwierdził też, że *nie widział w nich celowego zaniechania działań ze strony Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a opóźnienia wynikały jedynie z braku niezbędnych funkcjonalności systemu teleinformatycznego, co powodowało konieczność działań ręcznych, które z kolei nie były możliwe z powodu braków*

<sup>51</sup> Raport za 2016 r. przekazany 25 stycznia 2017 r., raport za 2017 r. przekazany 23 stycznia 2018 r.

<sup>52</sup> Kwota stanowiąca dziesięciokrotność kosztów upomnienia, o której mowa w rozporządzeniu z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1483).

<sup>53</sup> Do 31 marca 2018 r., upomnieniami objęto grzywny dotyczące zaległości z okresu styczeń-kwiecień 2016 r.

<sup>54</sup> Zakończono w okresie objętym raportem wystawianie upomnień dla mandatów wystawionych do końca maja 2016 r.

<sup>55</sup> Zakończono w okresie objętym raportem wystawianie upomnień dla mandatów wystawionych czerwca 2016 r.

kadrowych (...). Były Zastępca Dyrektora DAP wyjaśnił, że nadzorował wszystkie decyzje podejmowane w celu realizacji zadań Centrum Mandatowego i akceptował działania zmierzające do ograniczania strat wynikających z niepełnej funkcjonalności, w tym wyrażał zgodę, często w formie roboczej lub akceptując informacje zawarte w raportach, na podejmowanie przez Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu działań o charakterze organizacyjnym polegających na ustalaniu innego priorytetu dla spraw o większych kwotach, których niedochodzenie groziłoby większymi skutkami dla budżetu państwa, niż w przypadku spraw o niższych kwotach.

(akta kontroli str. 2180)

1.2.3. W planach działalności Ministra Finansów na lata 2016-2018 r. wskazany był do realizacji cel pn. *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy podatkowe i celne*, zaś miernikiem określającym stopień realizacji celu był *Wskaźnik realizacji wpływów (w %)*. Dyrektor DPP wskazała, że miernik mierzący realizację tego celu, w zakresie należności niepodatkowych uwzględnia tylko pobór cła, a także, że w kolejnych latach zostaną podjęte działania mające na celu monitorowanie i mierzenie w ramach tego celu, również innych należności niepodatkowych pozostających we właściwości rzeczowej naczelników urzędów skarbowych.

Dla realizacji celu pn. *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy podatkowe* zostały zidentyfikowane ryzyka mogące mieć wpływ na jego realizację. Były to m.in. ryzyka: wzrost liczby zobowiązanych nieposiadających składników majątkowych podlegających egzekucji, zmiana przepisów prawa w zakresie egzekucji, spadek skuteczności zastosowanych środków egzekucyjnych, wzrost obciążenia pracą pracowników komórek ds. egzekucji, nałożenie nowych zadań do realizacji przez komórki egzekucyjne, wzrost liczby nieściągalnych tytułów wykonawczych, pozbywanie się majątku przez dłużników.

(akta kontroli str. 757, 849-880)

Minister Finansów nie wprowadził odrębnych mierników sprawności i skuteczności działań Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w zakresie poboru należności z tytułu mandatów. Dyrektor IAS w Opolu w *Planach działalności IAS w Opolu* na lata 2018-2019 w *Innych celach jednostki* przyjął miernik zadań Centrum Mandatowego pn. *Kwota wpływów z mandatów powszechnych* w planowanej wysokości 401 948 tys. zł w 2018 r. i 410 000 tys. zł w 2019 r.

W sprawie określenia celów i zadań w zakresie poboru należności niepodatkowych budżetu państwa z tytułu mandatów były Zastępca Dyrektora DAP wyjaśnił, że *takie cele miały być wyznaczone po pełnym wdrożeniu systemu. Podstawowym celem nadzorczym w roku 2016 było w pełni funkcjonalne wdrożenie systemu, a nie uzyskiwanie docelowych efektów w okresie przejściowym, w którym część zadań realizowali wojewodowie.*

(akta kontroli str. 2155-2170, 2181)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *miar realizacją zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych stanowiła kwota wpływów zaplanowana do osiągnięcia w danym roku.* Wyjaśnił też, że *na poziomie centralnym nie wprowadzano odrębnych mierników dotyczących sprawności i skuteczności działań Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Dane dotyczące grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych obsługiwanych przez Centrum Mandatowe w Opolu, ewidencjonowane są w systemie SSP, z którego do chwili obecnej, nie udało się pobrać danych do dostępnych hurtowni danych WHTAX czy SPR, a co za tym idzie, nie istnieje możliwość wygenerowania jakichkolwiek raportów, na podstawie których można by wyznaczyć/określić miernik w zakresie mandatów*

karnych. Wypracowanie obecnie miernika dotyczącego mandatów musiałoby być oparte na danych wyliczanych ręcznie i przekazywanych przez pracowników Centrum, co przy aktualnym obciążeniu pracą, obarczone jest bardzo dużym ryzykiem przekazania nieprawidłowych/niekompletnych danych. (...) Realizacja omawianych zadań jest oceniana przez poziom wpływów do budżetu państwa. (...) Poziom wpływów w 2016 r. i 2017 r. pozostawał na tym samym poziomie i realizacja zaplanowanego budżetu nie była zagrożona. Natomiast w 2018 r. Ministerstwo zostało poinformowane przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu o zagrożeniu wykonania budżetu za 2018 r., (...) efektywność wdrożonych rozwiązań jest monitorowana poprzez weryfikację przekazanych przez Centrum Mandatowe raportów z realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 2005, 2014-2015)

1.2.4. Podsekretarz Stanu wskazał na działania podejmowane dla zapewnienia realizacji celów i zadań w zakresie poboru ww. należności, które poza działaniami wymienionymi w poprzednich punktach niniejszego wystąpienia dotyczyły realizacji Programu upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej oraz wsparcia Centrum Mandatowego w generowaniu tytułów wykonawczych (przygotowanie narzędzia informatycznego generującego tytuły wykonawcze poza systemem SSP, w okresie w którym generowanie tytułów nie było możliwe w tym systemie).

(akta kontroli str. 2005, 2015)

W ramach merytorycznego nadzoru nad obszarem spraw wierzycielskich w DPP podejmowano m.in. działania mające na celu zapobieżenie stanom niepożądanym w obszarze gospodarki mandatowej. Działaniami tymi było m.in. a/ przekazywanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji umożliwiających oszacowanie zapotrzebowania na formularze mandatów karnych, b/ przekazywanie dyrektorom izb administracji skarbowej informacji o wymaganych przesunięciach magazynowych pomiędzy poszczególnymi izbami, c/ przeprowadzenie analizy stanów magazynowych formularzy mandatów karnych oraz finansowych skutków ewentualnego zaniechania przesunięcia terminu obowiązywania wzorów formularzy, d/ przesunięcie terminu do stosowania formularzy mandatów karnych<sup>56</sup>.

(akta kontroli str. 376, 630-666)

W związku z mającymi miejsce w jednostkach nakładających grzywny opóźnieniami we wprowadzaniu informacji do systemu *PUE Mandaty* wspierano działania prowadzone bezpośrednio przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu. W tym zakresie przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w spotkaniu<sup>57</sup> z przedstawicielami Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz Komendy Głównej Policji. W czasie ww. spotkania omówiono zasady i obszary współpracy IAS w Opolu z Komendą Główną Policji, a także zagadnienia dotyczące: spadku skuteczności działania jednostek Policji w projekcie *Terminale*<sup>58</sup>, nieterminowego przekazywania informacji o nałożonej grzywnie do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a także wielokrotnego karania mandatem tych samych osób.

(akta kontroli str. 375, 397-556)

<sup>56</sup> W wyniku podjętych działań przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1555) wydłużono czas obowiązywania dotychczasowych wzorów formularzy mandatów karnych o 12 miesięcy.

<sup>57</sup> Spotkanie odbyło się w Ministerstwie 10 września 2018 r.

<sup>58</sup> W ramach „Programu upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej” Ministerstwo przystąpiło do projektu *Terminale* umożliwiającego dokonywanie płatności bezgotówkowych przy użyciu terminali mobilnych POS przez funkcjonariuszy Policji z tytułu grzywn nałożonych mandatem karnym.

1.2.5. Ministerstwo otrzymywało w latach 2016-2018 liczne informacje o występujących problemach oraz ograniczeniach funkcjonalności narzędzi informatycznych stosowanych przy realizacji zadania polegającego na poborze należności z tytułu mandatów karnych. Informacje te przekazywane były głównie przez CKSW oraz przez Centrum Mandatowe m.in. za pośrednictwem Help Desk.

(akta kontroli str. 323-370, 373, 377, 557-611, 617-629, 556-629, 1148-1161)

CKSW informowało DPP m.in. w kwietniu 2017 r.<sup>59</sup>, że z przyczyn niezależnych od stopnia zaangażowania pracowników w realizację procesu poboru, wystąpiły nieprawidłowości stojące na przeszkodzie sprawnemu i efektywnemu wykonywaniu zadań związanych z poborem należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Poinformowano też, że do 7 kwietnia 2017 r. liczba zaległości w wystawianiu upomnień wynosiła 3,6 mln szt., w tym liczba zaległości za 2016 r. 2,6 mln szt., a za 2017 r. – 1 mln szt. Wskazano również na generowanie pism informacyjnych poza systemem SSP powodujące zagrożenie braku nadawania numerów spraw w całym kraju. Podniesiono też sygnalizowanie w grudniu 2015 r. możliwości wystąpienia problemów związanych z obsługą pism wystawianych w obszarze mandatów przez SZD oraz przywołano opracowane w tym okresie koncepcje m.in. automatyzacji procesu przygotowania pism do wysyłki, wysyłki, doręczenia i zwrotnego przekazania informacji o doręczeniu, które nie zostały wdrożone.

(akta kontroli str. 357-361)

Zgłaszane braki funkcjonalności oraz nieprawidłowości i problemy związane z działaniem SSP oraz SZD dotyczyły m.in.: 1/ powolności działania SZD, 2/ błędów przy generowaniu elektronicznych tytułów wykonawczych, 3/ problemów w obsłudze konta mandaty w SSP wynikających np. z braku automatyzacji tworzenia spraw w systemie SSP, 4/ niewystarczająco skutecznego wiązania mandatów z płatnościami, 5/ błędów jednostek nakładających grzywny przy przekazywaniu danych do SSP oraz opóźnień w przekazywaniu informacji o nałożonych grzywnach, 6/ braku obsługi ulg w spłacie należności, 7/ braku funkcjonalności w zakresie dokonywania odpisów należności umorzonych oraz tych, które wygasły w związku ze śmiercią ukaranego, 8/ braku aktualnych danych adresowych ukaranych, 9/ braku wyznaczenia przez GW zespołu dedykowanego do prac w obszarze konta Mandaty, 10/ braku dostępności w SSP – począwszy od 6 września 2017 r. - aktualnego wzoru tytułu wykonawczego; 11/ braku raportów wspomagających proces windykacji należności.

(akta kontroli str. 323-328, 347-348, 352-370, 562, 565, 570, 573, 578, 582, 589, 592-594, 767-796, 1154-1155, 1700-1702, 1727-1731, 1745, 1767-1768, 1772, 1785, 1796, 1820)

Do DPP wpływały informacje<sup>60</sup> wskazujące m.in. na problemy związane z korzystaniem z narzędzi informatycznych przez użytkowników. W odniesieniu do CKR funkcjonującego w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy w 2017 r. raportowano m.in. o długotrwałym procedowaniu niezbędnych zmian w systemie, problemach z uzgadnianiem sprawozdań Rb-24 i Rb-27 oraz problemach w komunikacji z urzędami skarbowymi (w tym w przypadku pojawienia się błędów w Księdze Głównej). W informacji dotyczącej I półrocza 2018 r. CKR informowało o ryzyku związanym ze zmianami kadrowymi u GW, które mogą spowodować trudności w funkcjonowaniu Centrum, ponieważ większość nietypowych błędów w systemie pojawiających się w czasie bieżącej pracy może być rozwiązana wyłącznie przez pracowników GW.

<sup>59</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora IAS w Opolu nr 1601-CKSW-1.070.15.2017 z 14 kwietnia 2017 r.

<sup>60</sup> Przy piśmie Zastępcy Dyrektora IAS w Katowicach nr 2401-OPB4.033.45.2018.3 z 11 maja 2018 r.

W sprawie działań podejmowanych w celu wyeliminowania problemów lub ograniczeń funkcjonalności narzędzi informatycznych stosowanych przy poborze należności z tytułu mandatów Dyrektor DPP poinformowała, że *bieżący stan prac w obszarze Mandaty (...), był każdorazowo przedmiotem posiedzeń Komitetu Sterującego Kontraktem na System e-Podatki*. Dyrektor DPP wyjaśniła, że w zakresie problemów powdrożeniowych - zgłoszone przez IAS w Opolu *problemy wyjaśniono z GW, który m.in. poinformował, że poprawiono połączenia sieciowe oraz stabilność systemu SZD, a problemy z tytułami wykonawczymi zostały rozwiązane w porozumieniu z Zamawiającym*. Ponadto wskazano, że w maju 2017 r. wprowadzone zostały dwie zmiany w systemie ułatwiające pracę użytkowników z tytułami wykonawczymi w formacie XML oraz pdf, które mają wyeliminować problemy w przyszłości.

W sprawie problemów z infrastrukturą techniczną po stronie resortu finansów, Dyrektor DPP wskazała, że *problem występuje w przypadku podpisywania dużej liczby tytułów wykonawczych w tej samej chwili (powyżej 800 w jednej transzy) i występuje tylko w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu*. Dyrektor DPP wskazała też, że *pierwotne założenia leżące u podstaw projektu zakładały podpisywanie około 100 tys. tytułów wykonawczych rocznie. W tej chwili obserwujemy nawet 2 tys. podpisywanych elektronicznie tytułów dziennie. W związku ze stale wzrastającą aktywnością użytkowników systemu w zakresie pism, przelewów, tytułów wykonawczych podpisywanych elektronicznie w systemie SSP podejmowane są prace nad optymalizacją dostępnej infrastruktury sprzętowej*. Ponadto Dyrektor DPP wyjaśniła, że w marcu 2016 r. zdecydowano o wykorzystaniu do masowej wysyłki korespondencji w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu maszyny kopertująco-drukującej, a w kwietniu 2016 r. GW przekazał wymagania dotyczące współpracy SSP z oprogramowaniem maszyny (lub maszyn). Dyrektor DPP stwierdziła, że *wymagania w zakresie postulowanej przez IAS Opole obsługi w systemie przedawnień pojawiły się formalnie z IAS Opole dopiero w połowie 2018 r. w ramach wniosku o zmianę nr 18/2018, któremu to wnioskowi wyznaczono priorytet 1, a funkcjonalność została wdrożona 31 grudnia 2018 r.* Według Dyrektora DPP aktualnie (wg stanu na 15 stycznia 2019 r.) *złożone GW są następujące wnioski o zmianę związane z Mandatami: 34/17 Zmiana parsera płatności dla mandatów, 58/17 Upomnienia wielopozycyjne w Mandatach, 01/18 Automatyczne tworzenie spraw w Mandatach (2 etapy: zmiana obsługi adresów ukaranych i automatyzacja korespondencji), 06/18 Dodanie transakcji finansowej „Umorzenie” w koncie Mandaty, 19/18 Utworzenie niezbędnych raportów w Mandatach*.

Dyrektor DPP wyjaśniła też, że *od połowy roku 2018, z uwagi na opóźnienia po stronie GW w realizacji pierwotnej umowy, trwały prace restrukturyzacyjne Kontaktu, w trakcie których GW nie realizował Wniosków o zmianę (...) ostatecznie w sierpniu 2018 r. podpisano aneks nr 6 do umowy*. W zakresie integracji z operatorem pocztowym, Dyrektor DPP wyjaśniła, że *uruchomiono prace w Ministerstwie nad analizą tego zagadnienia i możliwościami pozyskania wykonawcy*.

(akta kontroli str. 323-370, 373, 377, 696-697, 746, 763-766, 3484)

CKSW w sprawozdaniach z działalności przesyłanych do DPP informowało o działaniach związanych z nadzorem nad Centrum Mandatowym i jego wsparciem, w tym podejmowanych w celu poprawy funkcjonalności narzędzi informatycznych. Informowano m.in. o przygotowaniu wniosku o zmianę dotyczącego wdrożenia nowego wzoru tytułu wykonawczego dla SSP, opracowaniu propozycji automatyzacji procesów w ramach Czynności Windykacyjnych dla konta Mandaty, czy opracowaniu i przekazaniu do realizacji reguł umożliwiających implementację upomnienia wielopozycyjnego.

(akta kontroli str. 595, 600-601, 604-609)

1.2.6. Zastępca Dyrektora DPP poinformował<sup>61</sup> dyrektorów izb administracji skarbowej, że 6 września 2017 r. wygaśnie możliwość stosowania wzoru tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych dostępnego w SSP (...), a do upływu tego terminu w SSP nie zostanie zaimplementowany nowy wzór tytułu wykonawczego TW-1 wersja 3. Stwierdził też, że z tej przyczyny organy podatkowe powinny do odwołania zaprzestać wystawiania tytułów wykonawczych przy wsparciu systemu (zarówno papierowych, jak i elektronicznych). Tytuły wykonawcze w wersji 3, w przypadkach gdy jest to możliwe organizacyjnie i konieczne, powinny być wystawiane poza systemem. Zastępca Dyrektora DPP, z uwagi na potrzebę zachowania ciągłości zdarzeń w procesie związanym z dochodzeniem zaległości, nakazał odnotowanie w systemie SSP czynności wystawienia tytułów wykonawczych poza tym systemem. Możliwość generowania tytułów wykonawczych została przywrócona w kwietniu 2018 r.<sup>62</sup>

(akta kontroli str. 352-356, 827-831, 2306-2309)

1.2.7. W latach 2016-2018 w Ministerstwie nie zostały zaplanowane kontrole w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych. Przeprowadzono, jednakże kontrole w trybie uproszczonym w zakresie nadzoru nad wdrożeniem zadania w zakresie poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w Izbie Skarbowej w Opolu oraz prawidłowości realizacji zadań w zakresie poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu. Ponadto w 2015 r. przeprowadzona została kontrola w trybie uproszczonym w zakresie wdrożenia SSP, m.in. w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 377, 398, 744)

W wyniku kontroli przeprowadzonej w lipcu i sierpniu 2016 r. w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu kontrolerzy ustalili m.in., że zasadniczym utrudnieniem w realizacji zadań w zakresie poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego jest proces zmian zachodzący w dedykowanym systemie do obsługi mandatów. Zwrócono również uwagę m.in. na brak dostosowanych do potrzeb użytkowników funkcjonalności systemu, brak podręcznika użytkownika, jak też, że SSP nie obsługuje wniosków o ulgi i decyzji w zakresie ulg oraz brak jest raportu, który pokazywałby liczbę oraz wartości wszystkich nałożonych i przypisanych do systemu mandatów - jako należności, zarówno uiszczonych i nieuiszczonych. Ustalono również, że do realizacji zadań Centrum Mandatowego zatrudniono w grudniu 2015 r. 11 osób, a do 22 lipca 2016 r. łącznie 73, pisma informacyjne generowane były poza systemem SSP, pierwsza wysyłka pism informacyjnych nastąpiła 16 czerwca 2016 r., funkcja generowania upomnień i tytułów wykonawczych była możliwa dopiero od 16 czerwca 2016 r., do 24 czerwca 2016 r. wystawiono pierwsze kilka upomnień, z których dwa doręczono, do dnia 22 lipca 2016 r. wystawiony został jeden tytuł wykonawczy, który został przekazany do realizacji do Działu Egzekucji Administracyjnej Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

(akta kontroli str. 744 - plik 2, str. 418-438)

W wyniku kontroli prowadzonej przez Ministerstwo w lipcu 2016 r. w Izbie Skarbowej w Opolu ustalono m.in., że 1/ Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu uczestniczył w pierwszej fazie wdrożenia SSP w listopadzie 2015 r., 2/ pracownicy CKSW przeprowadzili testy funkcjonalne komponentu Mandaty, w tym w części dotyczącej

<sup>61</sup> Pismo nr DPP6.851.1.2017 z 29 sierpnia 2017 r.

<sup>62</sup> Wniosek o zmianę w zakresie 39/2017 przyjęty został do rozpatrzenia przez GW w czerwcu 2017 r., Protokół Uzgodnień podpisano w lutym 2018 r., a zmiana została zrealizowana i odebrana 8 marca 2018 r.

zadań wykonywanych przez Naczelnika ww. urzędu, które nie w pełni odzwierciedliły skalę błędów w stosunku do wersji produkcyjnej systemu<sup>63</sup>, 3/ w czasie przeprowadzania kontroli trwały prace nad poprawą lub wdrożeniem nowych funkcjonalności w systemie, 4/ problemy w działaniu SSP, *PUE Mandaty*, jak również niezwiązane z systemem pojawiły się po wdrożeniu.

(akta kontroli str. 744 – plik 3, str. 261-277)

W zakresie wsparcia i nadzoru w obszarze poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kontrola Ministerstwa ustaliła m.in., że: 1/ Dyrektor Izby Skarbowej w Opolu nadzoruje realizację przydzielonego dla Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zadania poboru, w tym zobowiązując go do sporządzania cotygodniowych raportów, 2/ nie wyznaczono miernika służącego pomiarowi realizacji zadania poboru należności z tytułu mandatów karnych, 3/ IAS w Opolu wskazywała na konieczność zmian w przepisach dotyczących m.in. wprowadzenia możliwości płacenia za mandaty za pośrednictwem kart płatniczych i procedury uproszczonej do udzielania ulg w spłacie należności, 4/ Dyrektor IAS w Opolu zobowiązała naczelników podległych urzędów skarbowych do wsparcia Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w zakresie wiązania kwot do wyjaśnienia - w wyniku podjętych działań łącznie 77 osób wspomagało Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu z uwzględnieniem pracowników CKSW oraz dyrekcji Izby Skarbowej, w wymiarze nie mniej niż 8 godzin dziennie w przeliczeniu na jeden etat, 5/ pracownicy CKSW wykonywali zadania pracownika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu przy m.in. tworzeniu pism informacyjnych o niezapłaconym mandacie, przygotowywaniu plików tych pism do wysyłki, tworzeniu listy ukaranych do wysyłki upomnień i generowania tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 744 – plik 3, str. 261-277)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo w listopadzie 2015 r. w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy kontrolerzy ustalili m.in., że 1/ z powodu krótkiego okresu wdrożenia produkcyjnego (tj. 2 tygodnie), braku dostatecznej liczby szkoleń oraz braku przejrzystych zasad funkcjonowania opisanych w podręczniku - wszystkie funkcjonalności nie mogły być sprawdzone, 2/ spośród użytych funkcjonalności systemu *wystąpiło wiele problemów*, w tym m.in. brak możliwości wysyłania przelewów poprzez kanał dostępu B2B, problemy w zakresie wystawiania upomnień, problemy w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych, nieprawidłowości (np. ujęcie w raportach Rb sald gmin wprowadzanych ręcznie, nieprawidłowe saldo konta 282 w zestawieniu kont analitycznych).

(akta kontroli str. 744 – plik 1, str. 36-48)

1.2.8. Ministerstwo otrzymywało od izb administracji skarbowej również sprawozdania łączne sporządzone z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (Trezor) na podstawie sprawozdań jednostkowych organów podatkowych, na podstawie których Departament Budżetu Państwa<sup>64</sup> Ministerstwa przygotowuje łączne sprawozdanie budżetowe Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych cz. 77. *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Dyrektor DPP wskazała, że w Departamencie BP również odpowiednio prowadzona jest weryfikacja łącznych sprawozdań przekazanych przez izby administracji skarbowej. Każdorazowo, po przekazaniu sprawozdań przez izby w Departamencie BP przeprowadzana jest kontrola formalno-rachunkowa oraz kontrola merytoryczna dotycząca treści sporządzonych sprawozdań

<sup>63</sup> Testy na środowisku testowym w zakresach Mandaty-rozliczenie, Mandaty-zwroty w okresie grudzień 2015 r. – styczeń 2016 r. oraz Mandaty-zwroty i egzekucja, w tym tzw. miękka egzekucja - transza T4 w maju 2016 r.

<sup>64</sup> Dalej: Departament BP.

*z wykorzystaniem funkcjonalności Systemu Trezor. Potwierdzeniem przeprowadzenia przez Departament BP weryfikacji jest zatwierdzenie sprawozdań łącznych IAS w Systemie Trezor. Dodatkowo zagregowane dane ze sprawozdań przekazywane są do poszczególnych departamentów merytorycznych. Ponadto Dyrektor DPP wskazała na obowiązek izb administracji skarbowej w zakresie weryfikacji sprawozdań jednostkowych pod względem formalno-rachunkowym oraz ich uprawnienie do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań oraz żądania przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów. Dyrektor DPP wyjaśniła, że kontrola sprawozdań jednostkowych, w tym dotycząca żądania przedstawienia ksiąg rachunkowych i dokumentów następuje na poziomie izb administracji skarbowej.*

Dyrektor DPP nie wskazała innych działań w ramach nadzoru nad realizacją zadań w zakresie ewidencjonowania należności i wpłat z tytułu mandatów karnych.

(akta kontroli str. 382-383)

1.2.9. Do zadań DPP należało m.in. realizowanie zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemów informatycznych, w szczególności sprawowanie merytorycznego nadzoru nad funkcjonowaniem i rozwojem aplikacji systemów informatycznych, monitorowanie wpływu zmian prawnych na działanie systemów informatycznych oraz inicjowanie działań w tym zakresie, definiowanie wymagań dla systemów informatycznych, istotnych dla prawidłowej realizacji zadań, opracowywanie i wdrażanie procedur ustalających zasady realizacji zadań oraz wprowadzanie zmian związanych z funkcjonowaniem systemów informatycznych, a także dysponowanie danymi przetwarzanymi w systemach informatycznych<sup>65</sup>. Pomimo przypisania temu departamentowi ww. zadań, nie posiadał on dostępu do danych dotyczących ewidencji księgowej dochodów, należności i zaległości, na podstawie których sporządzane były sprawozdania budżetowe Rb-27 za lata 2016-2018 w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*, rozdział 75619 *Wpływy z różnych rozliczeń*, §057 *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych*. Nie mógł też wygenerować z systemu SSP wybranych danych, w tym w szczególności w zakresie zdarzeń i dokumentów dotyczących należności z tytułu mandatów karnych, do których poboru uprawniony jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Dyrektor DPP poinformowała<sup>66</sup>, że *przedmiotowe zapisy i ewidencje tworzone są przez organ podatkowy. Stąd też DPP, nie będąc organem podatkowym, nie jest uprawniony do posiadania dostępu do ww. ewidencji księgowej przychodów, rozchodów, należności i zaległości*. Wyjaśniła też, że *w chwili obecnej nie istnieje prosty mechanizm do udostępniania danych z SSP i wciąż trwają prace nad mechanizmem ekstrakcji danych z tego systemu, który docelowo pozwoli na wygenerowanie żądanych (konkretnych) danych*.

Jednocześnie z wyjaśnień złożonych przez Sekretarza Stanu wynikało, że pełnego dostępu do ksiąg rachunkowych prowadzonych w SSP nie posiadały również organ podatkowy uprawniony do poboru ww. należności (Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu), jak też organ wskazany do sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie należności i dochodów z tytułu mandatów (Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy).

(akta kontroli str. 17, 1110-1121, 1658-1659, 1661)

Ww. brak w funkcjonalności SSP uniemożliwił w trakcie kontroli NIK przeprowadzenie szczegółowych badań w zakresie skuteczności dochodzenia

<sup>65</sup> §10 ust. 3 pkt 6 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego DPP z maja 2018 r.

<sup>66</sup> Pismo nr DPP3.0811.3.2019 z 17 stycznia 2019 r.

należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych, a także terminowości podejmowania działań w tym zakresie, jak i efektywności zastosowanych środków przedegzekucyjnych.

1.2.10. Do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego Minister Finansów wyznaczył Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Obowiązki w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, obejmującego dochody i należności z ww. tytułu w części 77, dział 756, rozdział 75619, § 057 Minister Finansów powierzył Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy. Organ ten w latach 2016-2018 – pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie – sporządzał i przekazywał do właściwej izby administracji skarbowej jednostkowe sprawozdania Rb-27, wykazując w nich należności i zaległości oraz dochody z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, które to grzywiny pobierane były przez Urząd obsługujący Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Powyższe naruszało przepisy zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i 77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa<sup>67</sup>, w § 1 ust. 2 którego wskazano, że ustanawia się naczelników urzędów skarbowych dysponentami środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie dochodów części 77, pobieranych przez Urząd obsługujący organ podatkowy.

(akta kontroli str. 1188-1438, 2222-2305)

Podsekretarz Stanu w następujący sposób wyjaśnił przyczyny powierzenia ww. obowiązków sprawozdawczych Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy: *w SSP podatki oraz mandaty obsługiwane są przez jeden rachunek bankowy, którego dysponentem jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, przy którym funkcjonuje CKR. (...) Z procesów związanych z gromadzeniem środków na wspólnym rachunku bankowym i ich rozdysponowania Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy sporządza sprawozdania Rb-24 o stanie środków na rachunkach bankowych urzędów skarbowych i związane z nim sprawozdanie Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych (...). Ze względu na prowadzenie wspólnego rachunku bankowego w ww. zakresie oraz Księgi Głównej w SSP przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, jedynie ten organ ma możliwość uzgodnienia danych i sporządzenia Rb-27 w zakresie dochodów budżetu państwa z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatów karnych.*

(akta kontroli str. 2362-2366, 3481-3482)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że posiadanie przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy upoważnienia do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach bankowych, wskazanych do obsługi przy użyciu tych rachunków niepodatkowych należności budżetowych z ww. tytułu, nie jest tożsame z pobieraniem przez Urząd obsługujący organ podatkowy należności w tym zakresie. Organem uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego jest bowiem Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, który jest jednocześnie dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie tych dochodów i należności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy w latach 2016-2018 nie był więc dysponentem

<sup>67</sup> Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów poz. 25, ze zm. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie zarządzenie Ministra Finansów nr 78 z 13 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów z 2016 r., poz. 7).

środków budżetu państwa w zakresie ww. dochodów i należności, jak również nie był organem podatkowym uprawnionym do poboru tych należności.

1.2.11. Funkcjonalność SSP, jako oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości, nie pozwalała w latach 2016-2018 na prawidłowe ustalenie stanu 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.

O powyższym stanie Ministerstwo było informowane m.in. poprzez zarejestrowane zgłoszenia o nieprawidłowościach, które przekazywali Pomocy Informatycznej Ministerstwa pracownicy Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a także w informacjach o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu SSP przekazywanych przez CKSW, Centrum Mandatowe i CKR. W zakresie nieprawidłowości mających wpływ na rzetelność sprawozdań budżetowych zarejestrowano następujące zgłoszenia:

a/ 10 października 2016 r.: kierownik Działu Spraw Wierzycielskich Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zgłosiła nieprawidłowość, którą opisała następująco<sup>68</sup>: *sprawozdania miesięczne z wykonania planu dochodów budżetowych w rozdziale 75619, paragrafie 0570 winno zawierać informację o należnościach pozostałych do zapłaty, zaległościach netto (zaległości wymagalne), a 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.<sup>69</sup>: *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;*

c/ 22 stycznia 2018 r.<sup>70</sup>: *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 9 lutego 2018 r. następującą odpowiedź Pomocy Informatycznej Ministerstwa 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 CKR na podstawie ewidencji prowadzonej poza systemem SSP. Informacje niezbędne są na koniec każdego kwartału w układzie analogicznym jak (przekazane) za rok 2017.*

W związku z powyższym, wykazywane w sprawozdaniach Rb-27 stany zaległości z tytułu mandatów (począwszy od stanu zaległości na 31 grudnia 2017 r.) nie wynikały z ewidencji księgowej, gdyż ewidencja ta nie umożliwiała 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

---

<sup>68</sup> ZGL469111.

<sup>69</sup> ZGL566585.

<sup>70</sup> ZGL566832.

wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ponadto, funkcjonalność SSP, jako oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości, nie pozwalała w latach 2016-2018 na prawidłowe ustalenie stanu zaległości również z powodu braku możliwości ujęcia w księgach rachunkowych takich zdarzeń jak dokonanie odpisów należności umorzonych lub należności, które wygasły z powodu śmierci ukaranych. Tymczasem, 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.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było to, że prowadzone w SSP księgi rachunkowe w zakresie należności pozostałych do zapłaty i zaległości z tytułu mandatów nie odzwierciedlały stanu faktycznego, co w sposób bezpośredni rzutowało na wiarygodność sprawozdań budżetowych.

(akta kontroli str. 767-796, 1188-1438, 1673-1824, 2222-2305, 3486)

Podsekretarz Stanu przyczyny prowadzenia w SSP ewidencji księgowej w zakresie mandatów, w sposób niezapewniający sporządzenia sprawozdań zgodnie z ww. przepisami wyjaśnił w sposób następujący: *dalszy rozwój narzędzi (...) został zakłócony przez narastające problemy strony umowy, tj. generalnego wykonawcy Systemu e-Podatki (z punktu widzenia formalnego Mandaty i SSP to komponenty tego Systemu) – firmy S. S.A., który nie był w stanie zrealizować wszystkich zamierzonych funkcjonalności planowanych do wdrożenia w ramach umowy. (...) Stąd w sierpniu 2018 r. doszło do restrukturyzacji przedmiotowej umowy. (...) Niemniej zauważyć należy, że informacje w zakresie obsługi wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu grzywien gromadzone są przez Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu w ewidencjach prowadzonych poza SSP. Powyższe wynika z faktu wpływu udzielania ulg na wymagalność zobowiązań. (...) Z uwagi na zapewnienie rzetelnego wykonania obowiązku składania sprawozdań, po zakończeniu każdego kwartału, począwszy od IV kwartału 2017 r., Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu przesyła pisemne informacje Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy o stanie należności niewymagalnych z tytułu mandatów rozłożonych na raty lub odroczone, które uwzględniane są w sprawozdaniu Rb-27. Obecnie zaimplementowano w SSP funkcjonalność pozwalającą na wprowadzenie zdarzenia związanego z umorzeniem należności z tytułu mandatów karnych.*

(akta kontroli str. 2005, 2012-2013, 3484)

1.2.12. Istota przyjętej organizacji systemu rachunkowości w zakresie ewidencji księgowej należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego polegała na tym, że księgi rachunkowe nie były prowadzone dla konkretnej jednostki organizacyjnej (np. urzędu obsługującego Naczelnika upoważnionego do poboru należności z tytułu ww. grzywien) i nie były oznaczone nazwą jednostki (pełną lub skróconą), której dotyczą, jak również nie były oznaczone nazwą rodzaju księgi rachunkowej.

Tymczasem, zgodnie z wynikającą z art. 13 ust. 4 pkt 1 uor zasadą podmiotowości, księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą i nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej. Nie jest zatem dopuszczalne przyjęcie takiej organizacji systemu rachunkowości, w której księgi rachunkowe nie są przypisane do konkretnej jednostki, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczą różnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 2222-2305)

Skutkiem powyższej organizacji systemu rachunkowości był brak powierzenia obowiązków prowadzenia rachunkowości w zakresie ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Tym samym żadnej osobie nie przypisano odpowiedzialności za księgi rachunkowe, do których dostęp miało wiele jednostek.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że prowadzona w systemie SSP Księga Główna zawiera wszystkie zapisy księgowe generowane w SSP oraz, że *Księga Główna zawiera transakcje odzwierciedlające wszystkie zdarzenia w urzędach skarbowych oraz CKR dokonane w podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn, podatku dochodowym od osób fizycznych opłacanym w formie karty podatkowej oraz mandatach. (...) CKR jest inicjatorem części zapisów dokonanych (...) w Księdze Głównej. Jednocześnie wszystkie urzędy skarbowe dokonują (...) przypisów i odpisów oraz dokonują manualnych księgowania wpłat, które nie zostały automatycznie przez system przyporządkowane do właściwych zobowiązań podatników. Powyższe znajduje swoje uzasadnienie m.in. w specyfice wspólnego rachunku bankowego, którego dysponentem na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów (...) jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy.*

W sprawie przyczyny braku oznaczenia ksiąg rachunkowych nazwą jednostki, której dotyczą Podsekretarz Stanu wyjaśnił m.in.: *zapisy na kontach szczegółowych (szczególnie w kontekście zapisów transakcji przypisów i odpisów) prowadzone są we właściwych miejscowo i rzeczowo dla podmiotu urzędach skarbowych. Oznaczenie właściwej jednostki na koncie szczegółowym znajduje się bezpośrednio na zapisie danego zdarzenia. Powyższe rozwiązanie znajduje uzasadnienie w fakcie, że SSP jest systemem centralnym, a nie lokalnym (czyli odrębnie prowadzonym przez każdy z urzędów skarbowych), a zatem przy zmianie właściwości przez podmiot nie zostanie otwarte nowe konto szczegółowe, tylko następuje kontynuacja zapisów z uwzględnieniem oznaczenia na zapisach „nowego” organu podatkowego (...).*

(akta kontroli str. 2361-2373)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie ww. należności i dochodów (w części 77, dział 756, rozdział 75619, § 057) jest zobowiązany ten organ, który jest uprawniony do ich poboru. Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w treści art. 100 § 8 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, zgodnie z którym organ uprawniony do poboru prowadzi ewidencję grzywien z tytułu mandatów karnych zgodnie z przepisami o rachunkowości.

W odniesieniu do przepisów art. 13 ust. 4 pkt 1 uor zauważyć należy, że obowiązek trwałego oznaczenia nazwą jednostki dotyczy ksiąg rachunkowych, które tworzą: dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald księgi głównej i sald ksiąg pomocniczych. Obowiązek ten nie może więc być ograniczony do kont szczegółowych, o których mowa w wyżej przytoczonych wyjaśnieniach.

1.2.13. 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.

Obowiązek zapewnienia możliwości wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych i zawartości zbiorów pomocniczych w postaci czytelnej dla użytkownika wynikał również z treści § 6 pkt 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 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 niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określenia są uprawnione organy podatkowe<sup>71</sup>.

Tymczasem sposób prowadzenia przy użyciu komputera ksiąg rachunkowych w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego nie umożliwiał wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych lub dostępu do zbiorów danych pozwalającego, 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. Dostępu do ksiąg rachunkowych w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego nie posiadał Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, jak również Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *SSP umożliwia przeniesienie informacji o zapisach dokonanych w księgach rachunkowych na informatyczny nośnik danych w następstwie skierowania zapytania na bazy danych, w których utrzymywane są księgi, jak również zapewnia opcję wydruku jednostkowych informacji o zapisach dokonanych w księdze z poziomu konta (ukaranego).*

(akta kontroli str. 2362-2373)

Oprogramowania umożliwiającego uzyskanie czytelnych informacji o treści zapisów ksiąg rachunkowych w dowolnym zakresie i w każdym czasie nie posiadali również Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a także Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy. Ponadto należy zauważyć, że wskazana przez składającego wyjaśnienia możliwość wydruku zapisu ograniczona wyłącznie do poziomu konta ukaranego nie oznacza, że możliwy był wydruk zapisu z księgi pomocniczej, z księgi głównej, jak również z dziennika.

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

1. Dopuszczenie do przyjęcia takiej organizacji systemu rachunkowości, w której prowadzone w Scentralizowanym Systemie Poboru księgi rachunkowe nie zostały przypisane do konkretnej jednostki organizacyjnej, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczą różnych jednostek, co naruszało zasadę podmiotowości wynikającą z przepisów o rachunkowości.
2. Brak zapewnienia sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja ww. należności i dochodów, co naruszało art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości.
3. Powierzenie Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązków wykazywania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 urzędu obsługującego ten organ należności, zaległości i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie.

<sup>71</sup> 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 niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określenia są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Finansów poz. 94, ze zm.).

4. Dopuszczone do użytkowania oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości, którego funkcjonalność nie pozwalała w latach 2016-2018 na prawidłowe ustalenie stanu zaległości z tytułu ww. grzywien.

### 1.3 Nadzór nad egzekucją administracyjną niepodatkowych należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.3.1. W latach 2016-2018 do urzędów skarbowych wpłynęło łącznie 1,5 mln tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, których wierzycielami byli wojewodowie (0,5 mln tytułów<sup>72</sup>) lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (1 mln tytułów<sup>73</sup>). Łączna kwota należności objętych ww. tytułami wyniosła 219,1 mln zł<sup>74</sup>, z tego 76 975,5 tys. zł<sup>75</sup> stanowiły należności wojewodów, a 142,1 mln zł<sup>76</sup> należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Do 31 grudnia 2018 r., z ww. łącznej kwoty wyegzekwowano 77,7 mln zł<sup>77</sup> (35,46%), z tego 38,4 mln zł<sup>78</sup> (49,9%) na podstawie tytułów wystawionych przez wojewodów, a 39,3 mln zł<sup>79</sup> (27,7%) na podstawie tytułów wystawionych w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu.

(akta kontroli str. 2200-2201)

W latach 2016-2018 dla oceny realizacji zadań w zakresie egzekucji administracyjnej należności budżetowych w DPP obejmowano analizą m.in.: a/ liczbę tytułów wykonawczych (w tym takich, na podstawie których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego), b/ kwoty ściągniętych należności wg rodzaju podjętych czynności egzekucyjnych, c/ wskaźniki realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji<sup>80</sup>. Wskaźnik efektywności egzekucji<sup>81</sup> w urzędach skarbowych na koniec 2016 r. i 2017 r. wynosił odpowiednio 25,3% i 27,22%. Na podstawie ww. danych w DPP nie formułowano wniosków w postaci pisemnych opracowań. Dyrektor DPP wskazała, że efektywność realizacji tytułów wykonawczych dotyczących grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych za okres styczeń – maj 2018 r. oraz styczeń – sierpień 2018 r. kształtowała się odpowiednio na poziomie 32,09% i 49,49%<sup>82</sup>.

(akta kontroli str. 751, 881-899, 3485)

Dyrektor DPP przekazała następujące dane dotyczące liczby i kwoty mandatów wystawionych w styczniu i lutym 2016 r., które uległy przedawnieniu na dzień 21 lutego 2019 r.: a/ liczba wystawionych mandatów karnych wyniosła odpowiednio 406,8 tys. sztuk oraz 491,5 tys. sztuk; b/ kwota należności wynikająca z wystawionych grzywien wyniosła odpowiednio 56 mln zł oraz 67,9 mln zł; c/ liczba przedawnionych grzywien wyniosła odpowiednio 93,6 tys. sztuk oraz 85,8 tys. sztuk,

<sup>72</sup> W poszczególnych półroczach (w sztukach): 369 tys., 127 tys., 19 tys., 10 tys., 4 tys. i 1 tys.

<sup>73</sup> W poszczególnych półroczach (w sztukach): 0, 10 tys., 85 tys., 87 tys.; 194 tys. i 578 tys.

<sup>74</sup> W poszczególnych półroczach: 54,4 mln zł; 20,4 mln zł, 16,4 mln zł, 21,3 mln zł, 31,4 mln zł oraz 75,1 mln zł.

<sup>75</sup> W poszczególnych półroczach: 54,4 mln zł, 17,2 mln zł, 3 mln zł, 1,5 mln zł; 0,6 mln zł oraz 0,2 mln zł.

<sup>76</sup> W poszczególnych półroczach: 0 zł, 3,2 mln, 13,4 mln zł, 19,8 mln zł, 30,8 mln zł i 74,9 mln zł.

<sup>77</sup> W poszczególnych półroczach: 28,8 mln zł, 9,8 mln zł, 7,7 mln zł, 9 mln zł, 10,4 mln zł oraz 12 mln zł.

<sup>78</sup> W poszczególnych półroczach: 28,8 mln zł, 8,3 mln zł, 0,8 mln zł, 0,4 mln zł, 0,1 mln zł oraz 0,02 mln zł.

<sup>79</sup> W poszczególnych półroczach: 0 zł, 1,5 mln zł, 6,9 mln zł, 8,6 mln zł, 10,3 mln zł oraz 11,9 mln zł.

<sup>80</sup> Wg stanu na dzień 31 sierpnia 2016 r. i 31 sierpnia 2017 r., 30 września 2016 r. i 30 września 2017 r., 30 listopada 2016 r. i 30 listopada 2017 r. z wyszczególnieniem podatków stanowiących dochód budżetu państwa (SM), należności stanowiące dochód jednostek samorządu terytorialnego – pozostałe (SW), podatki stanowiące dochód jednostek samorządu terytorialnego (SI), należności wierzycieli niepodatkowych (W), należności obcych państw (EZ), niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej (SP), należności organów celnych (CL).

<sup>81</sup> Iloraz kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia.

<sup>82</sup> Na podstawie danych dotyczących tytułów wykonawczych z podstawą prawną o symbolu GNMK, pozyskanych z hurtowni WHTAX. Wskaźnik wyliczony jako stosunek występującej w okresie sprawozdawczym liczby tytułów wykonawczych do załatwienia oraz liczby tytułów wykonawczych załatwionych.

d/ kwota należności przedawnionych (kwota odpisana) wyniosła odpowiednio 13,1 mln zł i 11,7 mln zł, co stanowiło odpowiednio 23,4% i 17,3%<sup>83</sup> kwot należności ogółem.

(akta kontroli str. 2375)

W latach 2016-2018 w Ministerstwie nie dokonywano odrębnych analiz i ocen realizacji zadań w zakresie egzekucji administracyjnej niepodatkowych należności budżetowych. Dyrektor DPP wyjaśniła, że w latach 2016-2018 dokonywano szeregu analiz i sporządzano zestawienia dotyczące realizacji zadań przez podległe urzędy skarbowe, przede wszystkim w zakresie poboru i egzekucji podatków. (...) Realizacja dochodów niepodatkowych jest również ważnym zadaniem realizowanym przez urzędy skarbowe, jednak z uwagi na bardzo duże obciążenie pracą, analiza egzekucji innych należności niż podatkowe dokonywana była w ramach potrzeb, w przypadku sporządzania analizy realizacji egzekucji wszystkich należności.

(akta kontroli str. 373, 378, 746, 751-753)

W zakresie ograniczonej skuteczności egzekucji administracyjnej w związku z obejmowaniem tytułami egzekucyjnymi zaległości osób wielokrotnie ukaranych, które nie regulują należności z otrzymanych mandatów karnych, nie przygotowywano żadnych zmian legislacyjnych. Dyrektor DPP wyjaśniła, że aktualnie przygotowywane są projekty zmian legislacyjnych, których celem jest usprawnienie działań wierzyciela i organu egzekucyjnego w zakresie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, w tym m.in. a/ projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (UB14)<sup>84</sup>, wprowadzający reformę systemu kosztów egzekucyjnych oraz b/ projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (UD326)<sup>85</sup>, mający na celu uproszenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str.378, 752-753)

W notatce ze spotkania 3 lutego 2017 r. przedstawiciele Ministerstwa z przedstawicielami Ministerstwa Cyfryzacji<sup>86</sup> odnotowano, że ich przedmiotem była zmiana w aplikacji CEPIK2.0, która umożliwiałaby uzależnienie usunięcia punktów przypisanych kierowcy za naruszenie przepisów ruchu drogowego od zapłaty grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego (zagadnienie ujęte w dezyderacie nr 45 Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, dotyczące realizacji wniosku NIK o zmianę art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>87</sup>). Ministerstwo pismem z dnia 9 stycznia 2017 r. sygnalizowało bowiem Ministerstwu Cyfryzacji, pilną potrzebę podjęcia prac w ww. zakresie. W ww. notatce odnotowano, że w ocenie Ministerstwa Cyfryzacji zaproponowane zmiany możliwe są do wprowadzenia dopiero po pełnym wdrożeniu CEPIK2.0 w nowej perspektywie rozwojowej, tj. w 2019 r.

(akta kontroli str. 378, 729-738)

Z raportów Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu wynikało, że na koniec lat 2016-2018 liczba zaległości z tytułu mandatów karnych wyniosła odpowiednio 2,8 mln szt., 5,4 mln szt. oraz 6,7 mln szt., a w okresie tym wystawiono odpowiednio 15,6 tys. szt., 184,9 tys. szt. oraz 839,8 tys. szt. tytułów wykonawczych. W sprawie przyczyny spadku w latach 2016-2018 liczby

<sup>83</sup> Kwota należności przedawnionych wynikających z mandatów karnych wystawionych do 20 lutego 2016 r.

<sup>84</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12302750>.

<sup>85</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321208>.

<sup>86</sup> Notatka sporządzona 5 grudnia 2018 r.

<sup>87</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1990, ze zm.

wystawianych tytułów obejmujących należności z mandatów karnych<sup>88</sup>, Dyrektor DPP wyjaśniła: *Porównywanie danych za lata 2016-2018 z przedstawionymi w piśmie danymi za lata 2012-2013, przyjmując jako punkt odniesienia do oceny powyższego zjawiska jedynie spadek liczby wystawionych tytułów wykonawczych, jest niezasadne z uwagi na odmienną organizację procesów dochodzenia tych należności w urzędach wojewódzkich i Centrum Mandatowym. Należy mieć na uwadze, że w latach 2012-2013 zadania urzędów wojewódzkich związane z poborem ww. należności, ograniczały się do wystawiania tytułów wykonawczych. Powyższe jednostki nie realizowały natomiast zadania związanego z wystawianiem upomnień. Podkreślenia wymaga fakt, że w związku ze zmianą przepisów<sup>89</sup>, Centrum Mandatowe realizuje zadanie związane z masową wysyłką upomnień do ukaranych grzywnami po dniu 31 grudnia 2015 r. W związku z powyższym, w latach 2017 i 2018 r. wystawiono odpowiednio 860 555 i 1 047 715 upomnień. Wystawianie upomnień niewątpliwie miało wpływ na zmniejszenie się liczby wystawianych tytułów wykonawczych, z uwagi na wpłaty dokonywane przez ukaranych po otrzymaniu upomnienia. Należy również uwzględnić, że proces dochodzenia należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych w latach 2016-2018 został poszerzony w Centrum Mandatowym o zadanie związane z kierowaniem do ukaranych „pism behawioralnych” (takie zadanie nie było realizowane w urzędach wojewódzkich). Wysyłanie pism tego typu również wpłynęło na zmniejszenie liczby wystawianych tytułów wykonawczych, z uwagi na fakt, że część dobrowolnych wpłat dokonywanych przez ukaranych na poczet grzywien spowodowana była właśnie otrzymaniem takiego pisma. Podkreślić należy, że w latach 2017 - 2018 do ukaranych wysłano odpowiednio 2 123 499 i 2 456 354 pism behawioralnych. DPP zauważa również, że na liczbę wystawianych w latach 2016-2018 tytułów wykonawczych wpłynęło zakłócenie procesu generowania i wysyłki tytułów wykonawczych, z uwagi na czasowy brak w systemie SSP (od 5 września 2017 r. do 10 kwietnia 2018 r.) aktualnego wzoru tytułu wykonawczego. W powyższym okresie tytuły wykonawcze generowane były poza systemem (w postaci pliku pdf).*

(akta kontroli str. 1151, 1725, 1792, 1851, 2193-2194)

1.3.2. W myśl standardu kontroli zarządczej nr 11 *Nadzór*, o którym mowa w części II lit. C *Mechanizmy kontroli* załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>90</sup> w celu oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji zadań prowadzić należy nadzór nad ich wykonywaniem. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 6 *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*, o którym mowa w części II lit. B *Cele i zarządzanie ryzykiem* ww. komunikatu, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

Wprawdzie w celu zapewnienia realizacji kierunków działania i rozwoju KAS określonych zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie *kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020*<sup>91</sup>, w tym w zakresie wzrostu efektywności egzekucji należności do poziomu 33% kwot objętych tytułami wykonawczymi, Szef KAS corocznie określał kierunki działania

<sup>88</sup> Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie określenia należności, których egzekucja może być wszczęta bez doręczenia upomnienia wskazano, że w latach 2012-2013 wojewodowie wystawili odpowiednio 2,86 mln i 2,9 mln sztuk tytułów wykonawczych.

<sup>89</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2015 r.

<sup>90</sup> Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84.

<sup>91</sup> Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów poz. 144.

i rozwoju KAS, wskazując w nich cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady składania przez dyrektorów izb administracji skarbowej raportów z ich realizacji<sup>92</sup>, to jednak wskaźnik pn. *Zwiększenie efektywności egzekucji* obejmował swym zakresem jedynie tytuły podatkowe stanowiące dochód budżetu państwa (SM) oraz tytuły niepodatkowe, lecz dotyczące jedynie należności byłych organów celnych (CL)<sup>93</sup>.

(akta kontroli str. 2312-2335, 2342, 2355, 2360)

Dyrektor DPP wyjaśniła, że w ramach kontroli zarządczej, nie były zbierane i analizowane dane w zakresie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych. Nie zwalnia to jednak dyrektorów izb administracji skarbowej ze sprawowania nadzoru nad wykonywaniem egzekucji administracyjnej w podległych urzędach skarbowych również z zakresie pozostałych typów klasyfikacji spraw egzekucyjnych – pozostałych tytułów podatkowych i niepodatkowych. Ponadto wyjaśniła, że nadzór nad egzekucją administracyjną dotyczył wszystkich należności objętych postępowaniami egzekucyjnymi, a nie jedynie niepodatkowych należności z tytułu mandatów karnych. Taki tryb postępowania wynika z jednej strony z niewielkiej liczby pracowników DPP, z drugiej strony - ogromnego katalogu należności publicznoprawnych dochodzonych przez organy egzekucyjne KAS.

(akta kontroli str. 379, 755, 2311)

W związku z odnotowanym spadkiem wyegzekwowanych kwot należności, w ramach sprawowanego nadzoru Zastępca Szefa KAS, pismem z 29 maja 2018 r. poinformował dyrektorów izb administracji skarbowej o konieczności zwiększenia nadzoru nad działalnością naczelników urzędów skarbowych m.in. poprzez: a/ wypracowanie sprawnej komunikacji pomiędzy pracownikami komórek egzekucyjnych izb administracji skarbowej i urzędów skarbowych, b/ pomoc pracowników izb administracji skarbowej w rozwiązywaniu bieżących problemów dotyczących postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych, c/ organizowanie narad z kierownikami komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych, z kierownikami komórek egzekucyjnych i komórek wierzycielskich w izbach administracji skarbowych i urzędach skarbowych, z przedstawicielami ZUS oraz z przedstawicielami Krajowej Rady Komorniczej lub izb komorniczych m.in. w celu wypracowania sposobów sprawnej współpracy, komunikacji i rozwiązywania bieżących problemów oraz pomoc w ich rozwiązaniu na szczeblu izby administracji skarbowej lub przy udziale DPP.

(akta kontroli str. 739-740)

Ponadto, w związku z dokonaną po I kwartale 2018 r. analizą stanu realizacji celu pn. *Zwiększenie efektywności egzekucji* wynikającego z *Kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2018 r.*, pismem z 13 czerwca 2018 r., Zastępca Szefa KAS zwrócił się do dyrektorów izb administracji skarbowej o zintensyfikowanie działań mających na celu zapewnienie wzrostu kwot wyegzekwowanych w porównaniu do analogicznego okresu 2017 r., m.in. poprzez objęcie szczególnym nadzorem postępowań, w których: a/ po 60 dniach, licząc od dnia wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, nie wszczęto egzekucji; b/ przez okres dłuższy niż 6 miesięcy nie podjęto czynności egzekucyjnych; c/ dokonano zajęcia ruchomości - pomimo braku wpłaty po 60 dniach, licząc od dnia zastosowania tego

<sup>92</sup> Zarządzeniem nr 72 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2018 oraz Zarządzeniem nr 40 z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2019.

<sup>93</sup> Stopień realizacji tego miernika był wyższy niż planowany i wyniósł 37,84% na koniec 2017 r. wobec planowanego w wysokości 33,43% oraz 29,46% na 30 września 2018 r. wobec planowanego w wysokości 26,58%. Realizacja ww. wskaźnika na 31 grudnia 2018 r. była również wyższa od zakładanej (35,43%) i wyniosła 40,27%

środka, egzekucyjnego organ egzekucyjny nie uruchomił procedury sprzedaży ruchomości.

(akta kontroli str. 741-742)

1.3.3. W latach 2016-2018 nie przeprowadzono kontroli dotyczących prawidłowości wykonywania zadań urzędów skarbowych w zakresie egzekucji administracyjnej niepodatkowych należności budżetowych z tytułu mandatów karnych. Dyrektor DPP wyjaśniła, że *planując działalność kontrolną w jednostkach organizacyjnych KAS nie jest możliwym objąć planem wszystkich obszarów działalności, choćby ze względu na bardzo szeroki zakres tych obszarów, a także ograniczone zasoby ludzkie lub finansowe. W związku z powyższym koniecznym staje się dokonanie wyboru obszarów, które zostaną poddane badaniu kontrolnemu.*

(akta kontroli str. 380, 756, 1667)

Ministerstwo przeprowadziło kontrole w zakresie: a/ skuteczności egzekucji administracyjnej w Drugim Urzędzie Skarbowym w Toruniu, b/ zasadności umarzania postępowań egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym Kraków-Krowodrza oraz w Urzędzie Skarbowym w Sokółce, c/ podjętych działań wobec wybranego podmiotu w Urzędzie Skarbowym w Kętrzynie oraz d/ weryfikacji prawidłowości podjętych działań naprawczych w Urzędzie Skarbowym w Żninie. W ramach kontroli w Urzędach Skarbowych w Toruniu oraz w Sokółce próba kontrolna obejmowała również sprawy zaległości z tytułu mandatów karnych. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli uchybienia dotyczyły przede wszystkim nierejestrowania czynności, nieopisywania czynności lub wprowadzenia niepełnych informacji do systemu EGAPOLTAX.

(akta kontroli str. 1666-1667, 1672)

1.3.4. Dyrektor DPP poinformowała, że podległe jednostki nie zgłaszały problemów lub ograniczeń funkcjonalności narzędzi informatycznych (EGAPOLTAX) stosowanych przy realizacji zadania polegającego na egzekucji administracyjnej należności z tytułu mandatów.

(akta kontroli str. 380)

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

#### 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:

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ograniczenie monitorowania realizacji zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych jedynie do kwoty pobranych dochodów nie zapewnia kontrolowanej jednostce pełnych informacji o prowadzonych działaniach windykacyjnych i ich skuteczności. Określone przez Ministerstwo Finansów mierniki służące ocenie skuteczności egzekucji należności niepodatkowych odnosiły się jedynie do należności celnych.

Wnioski

1. Kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia organowi podatkowemu wyznaczonemu do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów w pełni funkcjonalnego narzędzia informatycznego umożliwiającego bieżące wykonywanie tych zadań.
2. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji rachunkowości oraz stosowanych w tym

obszarze narzędzi informatycznych z obowiązującymi przepisami o rachunkowości.

3. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji sprawozdawczości budżetowej do obowiązujących w tym zakresie przepisów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, *11 kwietnia 2018r.*

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Ewa Polkowska



.....  
podpis

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

