



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-27-01/2012
P/12/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/037 – Egzekwowanie należności podatkowych i celnych przez izby celne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Marcin Wesoly, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82769 z dnia 30 sierpnia 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Magdalena Knura, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82800 z dnia 24 września 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Izba Celna w Katowicach, ul. Słoneczna 34, 40-136 Katowice ¹ [dowód: akta kontroli str. 5]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Wołczew, Dyrektor Izby Celnej w Katowicach [dowód: akta kontroli str. 6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, zwraca jednak uwagę na jednostkowe przypadki nieprawidłowości polegające na zwłoce w składaniu wniosków o wpis hipoteki przymusowej oraz braku właściwej weryfikacji majątku dłużnika.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają:

1. pozytywna ocena działań podejmowanych w celu poprawy skuteczności egzekwowania przez Izbę Celną w Katowicach należności podatkowych i celnych w badanym okresie, tj. w latach 2010-2012 (I półrocze)³. Przedmiotowe działania polegały m.in. na zobowiązaniu Naczelników podległych urzędów celnych do dokonywania zabezpieczeń zobowiązań na szerszą skalę i w odpowiednim czasie wprowadzeniu szczegółowych regulacji wewnętrznych w IC Katowice w zakresie wszystkich etapów poboru i egzekucji należności, inicjowaniu współpracy z Dyrektorami Urzędów Kontroli Skarbowej w zakresie zabezpieczania przyszłych zobowiązań w toku prowadzonych kontroli, czy też na doprowadzeniu do znaczącego ograniczenia wysokości kwot odpisywanych z tytułu przedawnienia. Pomimo wyżej opisanych działań, wskaźnik efektywności egzekucji nadal znajdował się na niskim poziomie, przy czym jego wartość na przestrzeni lat 2009-2011 wzrosła z 2,39% do 3,12%. Zasadniczy wpływ na powyższe, w ocenie NIK, miały:
 - specyficzna struktura zaległości podatkowych i celnych występująca w kontrolowanej jednostce, charakteryzująca się, z jednej strony występowaniem wielomilionowych zaległości niewielkiej grupy dłużników (na dzień 30 czerwca

¹ zwana dalej „Izbą” lub „IC Katowice”

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ z uwzględnieniem okresu wcześniejszego w zakresie mającym bezpośredni związek z prowadzeniem spraw w latach 2010-2012

2012 r. zaległości zaledwie dwóch dłużników⁴ wynosiły około 50% wszystkich zaległości), a z drugiej strony koniecznością objęcia realizacją tytułów wykonawczych obejmujących akcyzę z tytułu nielegalnego poboru energii (na dzień 30 czerwca 2012 r. w realizacji pozostawało 1.060 takich tytułów wykonawczych, co stanowiło 26% ogólnej ilości tytułów wykonawczych),

- występowanie w ww. strukturze znacznego udziału należności, na których dochodzenie Izba Celna w Katowicach nie miała wpływu (m.in. należności w postępowaniach układowych, upadłościowych czy należności objęte egzekucją sądową),

2. pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena realizacji postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych z uwagi na:

- jednoznaczne określenie procedur dochodzenia zaległych należności Skarbu Państwa, m.in. w „Instrukcji w sprawie zadań i organizacji pracy funkcjonariuszy realizujących zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy w Izbie Celnej w Katowicach”⁵,

- prowadzenie działań odnoszących się do skontrolowanej próby spraw, zgodnie z przepisami prawa⁶, jak i wewnętrznymi uregulowaniami. Stwierdzone nieprawidłowości, tj. pojedyncze przypadki zwłoki w składaniu wniosków o wpis hipoteki przymusowej i opóźnionego wystawiania tytułów wykonawczych oraz w jednym przypadku brak właściwej weryfikacji majątku dłużnika nie wpłynęły w zasadniczy sposób na skuteczność postępowań egzekucyjnych.

Ponadto pozytywnie ocenia się zrealizowanie wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z kontroli w zakresie „opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych”⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 75-100, 103, 292-394]

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Skuteczność egzekwowania należności podatkowych i celnych. Działania mające na celu poprawę skuteczności egzekwowania należności podatkowych i celnych oraz zapobieganie ich przedawnieniom.

Opis stanu faktycznego

Łączny stan zaległości netto (wymagalnych) podatkowych i celnych w okresie objętym kontrolą kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio 1.538.907,3 tys. zł na dzień 31 grudnia 2010 r., 1.547.093,6 tys. zł na dzień 31 grudnia 2011 r. i 1.548.144,9 tys. zł na dzień 30 czerwca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 8]

Stan ww. zaległości charakteryzował się wysokim współczynnikiem zaległości z lat ubiegłych⁸, który wynosił odpowiednio: 91,7% na koniec 2010 r., 96,1% na koniec 2011 r. i 99,2% na koniec I półrocza 2012 r.

⁴ Firmy A (...) – kwota zaległości 431.575.468,00 zł oraz firmy EM (...) – kwota zaległości 349.168.399,73 zł

⁵ zatwierdzona przez Dyrektora Izby Celnej w Katowicach w dniu 15 lipca 2010 r. Instrukcja ta uchyliła, regulującą ten sam zakres, instrukcję z dnia 27 stycznia 2009 r.

⁶ ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.

⁷ kontrola nr P/11/023

[Dowód: akta kontroli str. 8]

Z ewidencji księgowej odpisano z tytułu przedawnienia zaległości w kwotach 14.470,2 tys. zł w 2010 r., 46.831,4 tys. zł w 2011 r. i 6.022,2 tys. zł w I półroczu 2012 r.

[Dowód: akta kontroli zał. Nr 3]

Udział zaległości, dla których termin płatności upłynął przed co najmniej pięcioma laty (przeszło pięcioletnie) w zaległościach ogółem wynosił odpowiednio: 89,4% na koniec 2010 r.; 95,4% na koniec 2011 r. i 95,7% na koniec I półrocza 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 9-10]

Struktura należności pozostałych do zapłaty⁹ charakteryzowała się wysokim udziałem należności, na których dochodzenie kontrolowana jednostka nie miała wpływu¹⁰, a które stanowiły 41,5% należności ogółem na koniec 2010 r., 44% na koniec 2011 r. i 68,4% na 30 czerwca 2012 r. Udział zaległości znajdujących się w postępowaniu egzekucyjnym, w należnościach pozostałych do zapłaty, według stanu na dzień 31 grudnia stanowił 48,3% w 2010 r. (w tym 11,3% w badanej Izbie celnej), 45,2% w 2011 r. (w tym 6,31% w badanej Izbie celnej) i 18,8% według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. (w tym 6,28% w badanej Izbie celnej).

[Dowód: akta kontroli str. 11]

Kwoty wyegzekwowane w wyniku postępowania windykacyjnego¹¹ wyniosły 1.551,8 tys. zł w 2009 r., 1.989,2 tys. zł w 2010 r., 1.789,3 tys. zł w 2011 r. i 519,7 tys. zł w I półroczu 2012 r.¹²

Kwoty wyegzekwowane w wyniku postępowania egzekucyjnego¹³ wyniosły 3.590,6 tys. zł w 2009 r., 4.749,4 tys. zł w 2010 r., 3.598,7 tys. zł w 2011 r. i 1.477,3 tys. zł w I półroczu 2012 r.¹⁴

[Dowód: akta kontroli str. 7]

W Izbie wskaźnik efektywności egzekucji (miernik udziału wyegzekwowanych należności ogółem¹⁵ objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tymi tytułami) sukcesywnie wzrastał i na przestrzeni lat 2009 – I półrocze 2012 przedstawiał się następująco: 2,39% w 2009 r.; 2,68% w 2010 r.; 3,12% w 2011 r. i 1,58% w I półroczu 2012 r. w stosunku do 0,87% w I półroczu 2011 r.¹⁶ Kontrolowana jednostka nie osiągnęła wprowadzonego wskaźnika zaplanowanego dla całej Służby Celnej¹⁷, jednak wynikało to w znacznej mierze

⁸ zaległości z lat ubiegłych to zaległości wymagalne, dla których minął termin płatności, do których pierwszego księgowania przypisu dokonano w dniu rozrachunkowym przed okresem sprawozdawczym

⁹ należności wykazywane w kol. 11 sprawozdania Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych

¹⁰ należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej, płatne w ratach oraz z odroczonym terminem płatności, w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych oraz objęte egzekucją sądową, wynikające z decyzji nieostatecznych /bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności/

¹¹ łącznie z kwotami wyegzekwowanymi na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie

¹² w I półroczu 2011 r. – 952,2 tys. zł

¹³ łącznie z kwotami wyegzekwowanymi na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie

¹⁴ w I półroczu 2011 r. – 1.464,6 tys. zł

¹⁵ w tym należności podatkowych i celnych

¹⁶ wskaźnik efektywności egzekucji dotyczący wyłącznie należności podatkowych i celnych również wykazywał sukcesywny wzrost i wynosił on w 2009 r. – 2,1%, w 2010 r. – 2,5%, w 2011 r. – 2,8%, w I pół. 2012 r. – 1,4% (w I pół. 2011 r. – 0,7%)

¹⁷ różnica wyniosła -0,48% w 2009 r., -0,92% w 2010 r., -1,19% w 2011 r. i -0,19% w I pół. 2012 r.

z charakteru zaległości (głównie podatek akcyzowy związany z obrotem paliwami płynnymi oraz wyrobami alkoholowymi¹⁸) oraz sytuacji majątkowej dłużników (brak majątku, do którego można skierować czynności egzekucyjne).

[Dowód: akta kontroli str. 12-14, 22-34, 71-74]

Ogólny wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych¹⁹ wyniósł 26,98% na koniec I półrocza 2012 r., przy planowanych 59% w Strategii działania Służby Celnej na koniec 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 14]

Analiza wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych, dotyczących wyłącznie należności podatkowych i celnych, wykazała spadek efektywności w tym zakresie w latach 2009-2011 - z 49% w 2009 r. i 46,3% w 2010 r. do 40,4% w 2011 r. W I półroczu 2012 r., w stosunku do I półrocza 2011 r. uzyskano nieznaczny wzrost wskaźnika z 24,5% do 25,6%²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 12]

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IC Katowice Mariusz Gojny, na powyższy wskaźnik negatywnie wpływa skala ujawnianych przypadków nielegalnego poboru energii elektrycznej i ilości wystawianych tytułów wykonawczych w tym obszarze (od 1 lipca 2011 r. do 20 września 2012 r. wystawiono łącznie 4.497 tytułów wykonawczych, z czego 32% stanowiły tytuły wykonawcze obejmujące akcyzę z tytułu nielegalnego poboru energii), których egzekucja charakteryzuje się niską skutecznością, ze względu na sytuację materialną dłużników (m.in. osoby korzystające z pomocy społecznej).

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

W zakresie dotyczącym udziału zaległych należności objętych tytułami wykonawczymi, w stosunku do ogólnej kwoty zaległych należności, jego wielkość sukcesywnie rosła, przedstawiając się następująco: 74,58% w 2009 r.; 76,05% w 2010 r. –; 76,17% w 2011 r. i 76,93% w I półroczu 2012 r.²¹. W każdym okresie sprawozdawczym uzyskano wskaźnik wyższy od planowanego²².

[Dowód: akta kontroli str. 14]

Dyrektor Izby, w celu zwiększenia skuteczności działań związanych z poborem i egzekucją należności celnych i podatkowych w IC Katowice oraz w podległych urzędach celnych, pismami z dnia 20 lutego 2009 r., 13 stycznia 2011 r. i 4 września 2012 r. zobowiązał naczelników tych urzędów oraz naczelników poszczególnych komórek organizacyjnych IC Katowice do podejmowania określonych szczegółowo w tych pismach działań związanych ze wszystkimi etapami poboru i egzekucji należności celnych i podatkowych. W szczególności w ww. pismach określono m.in. obowiązki funkcjonariuszy celnych w zakresie zabezpieczania należności na etapie

¹⁸ na dzień 30.06.2012 r. zaległość w zakresie akcyzy od wyrobów alkoholowych wynosiła 459.486,1 tys. zł, akcyza od paliw silnikowych 977.733,4 tys. zł

¹⁹ udział tytułów wykonawczych załatwionych w stosunku do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia. Miernik został objęty Strategią działania Służby Celnej na lata 2010 – 2015 (zarządzenie nr 18 Ministra Finansów z dnia 21.05.2010 r.) - aneksem z roku 2012, przy planowanej wartości miernika na dzień 31.12.2012 r. – 59%. Miernik dotyczy należności ogółem, tj. należności podatkowych i celnych oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i Unii Europejskiej

²⁰ dane nie uwzględniają tytułów wykonawczych wystawionych na osoby trzecie oraz tytułów wykonawczych, których wykonanie zostało zawieszone lub wstrzymane, co najmniej do końca danego okresu sprawozdawczego

²¹ dane dotyczą należności ogółem, w tym należności podatkowych i celnych. Na koniec I półrocza 2011 r. przedmiotowy miernik wyniósł 76,30%

²² w 2009 r. o 24,58%, w 2010 r. o 24,05%, w 2011 r. o 22,17%, w I pół. 2012 r. o 20,93%

postępowania kontrolnego i podatkowego oraz obowiązki w zakresie samej egzekucji, czy też w zakresie monitorowania przedawnień.

[Dowód: akta kontroli str. 36-52]

Ponadto, realizowany w oparciu o przepisy ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, proces egzekucji w Wydziale Egzekucji IC Katowice szczegółowo doprecyzowano poprzez opracowanie i wdrożenie procedur kontroli finansowej, instrukcji w sprawie zadań i organizacji pracy funkcjonariuszy realizujących zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy w Izbie oraz systemu poleceń i wytycznych służbowych. Funkcjonujące dokumenty precyzyjnie określały kolejne czynności w toku egzekucji administracyjnej i obowiązki funkcjonariuszy realizujących zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy dla zrealizowania podstawowego celu egzekucji.

[Dowód: akta kontroli str. 23-52, 75-100]

Przyjęte rozwiązania podlegały bieżącemu monitorowaniu pod kątem ich kompletności i aktualności. W szczególności opracowano nową wersję procedury systemu kontroli funkcjonalnej sprawowanej w Wydziale Egzekucji (wersja 1.07 z dnia 7 maja 2012 r.), jak również aktualizowano ww. Instrukcję z dnia 15 lipca 2010 r.²³ (wcześniej Instrukcja z dnia 27 stycznia 2009r.²⁴).

[Dowód: akta kontroli str. 23-65, 75-100]

Zastępca Dyrektora IC Katowice wyjaśnił, że „(...) Monitorowanie stopnia realizacji celów zawartych w planie pracy odbywało się na podstawie raportów, natomiast realizacji celów określonych w planie działalności na podstawie sprawozdań. Półroczne wyniki analizy celów przyjętych w planie pracy przedstawiano Dyrektorowi Izby, natomiast kwartalne sprawozdania z wykonania planu działalności przedstawiano do zatwierdzenia Dyrektorowi Izby. Niezależnie od powyższego, na naradach Kierownictwa IC w Katowicach omawia się cyklicznie kwestię realizowania zadań objętych planem”.

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

Działania kierownictwa Izby w celu ograniczenia kwot odpisywanych z tytułu przedawnienia polegały m.in. na wprowadzeniu obowiązku systematycznego dokonywania analiz w tym zakresie przez Wydział Egzekucji oraz Wydział Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji²⁵. Należy zwrócić uwagę, iż w okresie 2009 – I półrocze 2012 nastąpił znaczący spadek kwot odpisanych z tytułu przedawnienia w stosunku do lat 2006 – 2008. I tak w latach 2006 – 2008 odpisano łącznie kwotę 754.582,2 tys. zł, natomiast w okresie 2009 – I półrocze 2012 r. - 89.455,8 tys. zł²⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 23-52, 101]

W ramach nadzoru nad urzędami celnymi Dyrektor Izby wydał polecenia (pisma z dnia 20.02.2009 r., 13.01.2011 r. i 4.09.2012 r.), obejmujące regulacje w celu zwiększenia skuteczności odzyskiwania należnych podatków poprzez dokonywanie zabezpieczeń zobowiązań na szerszą skalę i w odpowiednim czasie. I tak, naczelników urzędów celnych zobowiązano do:

- dokonywania zabezpieczenia kwoty należności celno-podatkowych na majątku dłużnika przed terminem płatności, w sytuacji gdy nie złożono zabezpieczenia albo gdy kwota złożonego zabezpieczenia nie pokrywa kwoty wynikającej z długu celnego i jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ona uiszczona,

²³ aneks nr 1 z dnia 4.11.2010 r., aneks nr 2 z dnia 20.10.2011 r., aneks nr 3 z dnia 4.11.2011 r.

²⁴ aneks nr 1 z dnia 13.05.2009 r., aneks nr 2 z dnia 7.07.2009 r., aneks nr 3 z dnia 27.10.2009 r.

²⁵ pisma Dyrektora IC Katowice z dnia 20.02.2009 r., 13.01.2011 r. i 4.09.2012 r.

²⁶ dane dotyczą każdego rodzaju zaległości

stosując odpowiednio przepisy rozdziału 3 działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa²⁷;

- stosowania instytucji, określonej w art. 33 ww. ustawy Ordynacja podatkowa, już na etapie postępowania kontrolnego i podatkowego (a także w przypadku udzielania ulg w spłacie) w każdym przypadku, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że zobowiązanie nie zostanie wykonane;

- wzywania strony postępowania lub kontrolowanego, w toku postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej (jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niewykonania zobowiązania podatkowego), do złożenia oświadczenia o nieruchomościach i prawach majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej oraz o rzeczach ruchomych i zbywalnych prawach majątkowych, które mogą być przedmiotem zastawu skarbowego;

- wydawania decyzji o zabezpieczeniu, niezwłocznie po wpłynięciu wniosku Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej, o wszczęcie postępowania zabezpieczającego.

[Dowód: akta kontroli str. 36-52]

Ponadto w ww. poleceniach Dyrektor Izby zobowiązał Naczelnika Wydziału Egzekucji do stosowania instytucji hipoteki przymusowej także na etapie postępowania zabezpieczającego.

[Dowód: akta kontroli str. 36-52]

W ramach współpracy z urzędami kontroli skarbowej Dyrektor Izby zwrócił się do Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach oraz Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Krakowie (pisma z dnia 19 sierpnia 2010 r.²⁸), z prośbą, by rozważano w każdym przypadku możliwość prowadzenia postępowania zabezpieczającego dla zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i zapewnienia osiągnięcia celu egzekucji. W przedmiotowych pismach wskazano, iż obecna sytuacja, tzn. wysokie kwoty zaległości wynikających z decyzji oraz negatywne ustalenia co do majątku dłużnika na etapie egzekucji, powodują brak realnych możliwości zaspokojenia należności Skarbu Państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 66-68]

Dyrektor IC Katowice, pismem z dnia 9 marca 2012 r.²⁹, ponownie wystąpił do Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach, zwracając uwagę na problem bezskutecznej egzekucji z uwagi na fakt braku zabezpieczania przyszłych zobowiązań w toku prowadzonych kontroli³⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 69, 521-534]

Zastępca Dyrektora IC Katowice wskazał następujące bariery utrudniające osiąganie lepszych wyników w egzekwowaniu należności podatkowych i celnych i zapobieganiu ich przedawnieniom:

1. brak podstawy prawnej dla wystawiania kolejnych tytułów wykonawczych (kopii).
Zastępca Dyrektora IC Katowice wyjaśnił, że „w egzekucji administracyjnej występuje szereg przypadków, w których konieczne jest wystawienie kolejnego tytułu wykonawczego, np. po wpisie hipoteki przymusowej na nieruchomości zobowiązanego oryginał tytułu wykonawczego, stanowiący podstawę wpisu, pozostaje w aktach sądu wieczystoksięgowego. Również w przypadku

²⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 749

²⁸ nr 330000-IEGW-3159-113/2010/ED

²⁹ nr 330000-IEGW-013-11/2012

³⁰ w 2010 r. przypisano decyzje wydane przez UKS w łącznej kwocie 45.539.419,00 zł, z czego uzyskano w wyniku egzekucji: 97.528,20 zł (oraz 3.753,00 zł w wyniku wpłat dobrowolnych). W 2011 r. przypisano decyzje wydane przez UKS w łącznej kwocie 24.923.453,00 zł, z czego uzyskano w wyniku egzekucji: 186.883,00 zł. W I półroczu 2012 r. przypisano decyzje wydane przez UKS w łącznej kwocie 6.139.877,00 zł, z czego uzyskano w wyniku wpłaty dobrowolnej: 73.032,00 zł

wyznaczenia przez sąd, w trybie art. 773 § 1 kpc, komornika sądowego do prowadzenia łącznie egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej do składnika majątkowego, do którego nastąpił zbieg, oryginał tytułu wykonawczego przekazywany jest temu komornikowi. W obu tych przypadkach, administracyjny organ egzekucyjny obowiązany jest do kontynuowania egzekucji administracyjnej (w ostatnim z powołanych przypadków – w zakresie pozostałych środków egzekucyjnych), aż do osiągnięcia celu egzekucji, wyegzekwowania dochodzonych kwot. Wprowadzenie podstawy prawnej wystawiania kolejnych tytułów wykonawczych zapobiegnie ewentualnym zarzutom prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie kopii tytułu wykonawczego sporządzonej bez podstawy prawnej. Na gruncie egzekucji sądowej rozwiązania prawne w tym zakresie zawarte są w art. 793 i 794 kpc”.

2. „Brak podstawy prawnej dla prowadzenia egzekucji z majątku wspólnego małżonków bez konieczności pozbawiania mocy prawnej tytułu wykonawczego wystawionego na zobowiązanego, który nie wykonał obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej.

Na dzień wystawienia tytułu wykonawczego wierzycielowi nie jest znany majątek zobowiązanego, z którego przeprowadzi się egzekucję (czy z majątku osobistego zobowiązanego, czy z majątku wspólnego małżonków). Jeśli okaże się, że egzekucję należy przeprowadzić z majątku wspólnego (bądź ustanowić na nim hipotekę przymusową), dotychczasowe postępowanie egzekucyjne podlega umorzeniu, czynności egzekucyjne podlegają uchyleniu, a następnie wystawia się tytuł wykonawczy na oboje małżonków, zgodnie z obowiązującym art. 27c ustawy.

3. Brak procedury umożliwiającej dochodzenie należności pieniężnych zabezpieczonych zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową z przedmiotu zabezpieczenia w przypadku, gdy własność przedmiotu zabezpieczenia przejdzie na inną osobę (dłużnika rzeczowego).

W zakresie dochodzenia od dłużnika rzeczowego wierzytelności zabezpieczonych rzeczowo stosuje się przepisy kpc celem uzyskania orzeczenia sądu powszechnego o odpowiedzialności tej osoby. Tytuł egzekucyjny przeciwko dłużnikowi rzeczowemu zaopatrzony w sądową klauzulę wykonalności, w przypadku hipoteki przymusowej, kierowany jest następnie do komornika sądowego do wykonania w trybie egzekucji sądowej. W przypadku zastawu skarbowego dochodzenie od dłużnika rzeczowego odbywa się obecnie w odrębnym administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na tę osobę w trybie art. 42 § 7 Ordynacji podatkowej.

4. Brak podstawy prawnej do współpracy w zakresie dopisywania dłużników publicznoprawnych do Krajowego Rejestru Długów Biura Informacji Gospodarczej”.

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

Dyrektor IC Katowice, pismem z dnia 28 maja 2012 r.³¹, wystąpił do Ministerstwa Finansów Departamentu Służby Celnej, sygnalizując problemy związane z prawidłowym realizowaniem procesu egzekucyjnego w zakresie dotyczącym podejmowania czynności na podstawie oryginału tytułu wykonawczego.

[Dowód: akta kontroli str. 70]

Sprawozdania, analizy i informacje, sporządzane na podstawie pism i wytycznych Ministerstwa Finansów, wykonywano w oparciu o prowadzone analizy „ręczne”, na podstawie zapisów dokonanych w systemie ZEFIR, w następującym zakresie:

³¹ nr 330000-IEGW-3159-85/2012/MC

- podziału zaległości objętych tytułami wykonawczymi według organu egzekucyjnego,
- liczby przypisów, liczby podatników, wysokości zaległości - zabezpieczonych hipoteką w podziale na zaległości przedawnione i zaległości nieprzedawnione,
- informacji o wydanych decyzjach zabezpieczających,
- informacji o zaległościach objętych postępowaniem upadłościowym, układowym ugodowym, restrukturyzacyjnym,
- informacji o zaległościach, do których nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych,
- informacji o zaległościach, do których umorzono postępowanie egzekucyjne,
- informacji o należnościach wynikających z decyzji nieostatecznych z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności,
- informacji o kwotach wyegzekwowanych, w podziale na izbę celną, urząd skarbowy, z zabezpieczenia, z upomnienia,
- należności/zaległości niewymagalnych, w podziale na należności płatne w ratach i odroczone, wstrzymanie wykonania decyzji, decyzje nieostateczne, należności, których termin płatności nie minął na koniec danego okresu sprawozdawczego,
- przyczyn powstania zaległości w podziale na: z tytułu decyzji wydanych przez Dyrektora UKS, Naczelnika UC, deklaracje/OGŁ oraz zaległości przejęte z Urzędów Skarbowych,
- dokonanych odpisów należności z tytułu przedawnień, w tym przyczyn przedawnienia,
- wydanych decyzji o umorzeniu zaległości (kwota, liczba decyzji, liczba podmiotów),
- wydanych decyzji o odpowiedzialności osób trzecich (kwota, liczba decyzji, liczba zaległości, których dotyczą),
- decyzji nieostatecznych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Ponadto sprawozdanie budżetowe Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki budżetowej, sporządzane na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³², wykonywano na podstawie raportów generowanych automatycznie w Systemie ZEFIR w zakresie kwoty zaległości, natomiast w części dotyczącej podziału na: dłużnicy krajowi, dłużnicy zagraniczni oraz w podziale na: sektor finansów publicznych, banki, pozostałe krajowe instytucje finansowe, przedsiębiorstwa niefinansowe, gospodarstwa domowe, instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych), sporządzano w oparciu o „ręczną” analizę.

[Dowód: akta kontroli str. 521, 567-568]

W okresie objętym kontrolą nieznacznie spadła ilość zrealizowanych tytułów wykonawczych³³, obejmujących należności podatkowe i celne, z 2.948 w 2009 r., do 2.558 w 2010 r. do 2.402 w 2011 r. W I półroczu 2012 r. zrealizowano 1.208 tytułów w stosunku do 1.054 z I półrocza roku poprzedniego. Powyższe mogło wynikać ze zmiany liczby osób zatrudnionych w Wydziale Egzekucji³⁴, która w latach 2010–2011 zmalała (przeciętne zatrudnienie 19,91 w 2010 r., 19,33 w 2011 r.)

³² Dz. U. z 2010r., Nr 43, poz. 247

³³ dane obejmują również tytuły wykonawcze wystawione na osoby trzecie

³⁴ przeciętne zatrudnienie w komórkach egzekucyjnych wg Rb-70 poborców, pracowników służby wewnętrznej wykonujących czynności egzekucyjne w siedzibie organu egzekucyjnego i osób kierujących komórką ds. egzekucji (tj. z wyłączeniem pracowników „innych”)

w porównaniu z rokiem 2009 (przeciętne zatrudnienie – 21,97), natomiast wzrosła w I półroczu 2012 r. (przeciętne zatrudnienie – 20,41).

W związku z tym relacja ilości zrealizowanych tytułów wykonawczych, obejmujących należności podatkowe i celne, do ilości zatrudnionych w Wydziale Egzekucyjnym uległa nieznacznemu pomniejszeniu w latach 2010–2011 (128,48 w 2010 r. i 124,26 w 2011 r.) stosunku do 2009 r. (134,18 szt.) oraz zwiększeniu w I półroczu 2012 r. (59,19 szt.) w stosunku do I półrocza 2011 r. (55,47 szt.). Analogicznie kształtowała się relacja ilość zrealizowanych tytułów wykonawczych ogółem do ilości zatrudnionych w Wydziale Egzekucji (191,94 w 2009 r.; 177,75 w 2010 r.; 183,86 w 2012 r.), przy minimalnym spadku liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych w I półroczu 2012 r. (84,47) w stosunku do danych z I półrocza 2011 r. (85,42).

[Dowód: akta kontroli str. 15, 104-105]

Kwota wyegzekwowanych należności podatkowych i celnych, objętych tytułami wykonawczymi³⁵, wyniosła 3.042,7 tys. zł w 2009 r., 5.077,1 tys. zł w 2010 r., 3.297,4 tys. zł w 2011 r. oraz 1.332, tys. zł w I półroczu 2011 r. i 1.488,2 tys. zł w I półroczu 2012 r. Wydatki na wynagrodzenia ogółem osób zatrudnionych w Wydziale Egzekucji wyniosły 1.164,0 tys. zł w 2009 r., 1.244,4 tys. zł w 2010 r., 1.321,6 tys. zł w 2011 r. oraz 674,7 tys. zł w I półroczu 2011 r. i 715,1 tys. zł w I półroczu 2012 r.

W związku z powyższym wydatkowanie 1 zł na wynagrodzenia osób zatrudnionych w Wydziale Egzekucji przyniosło 2,5 zł w 2011 r. wyegzekwowanych zaległości podatkowych i celnych, osiągając wartości na poziomie zbliżonym do wartości osiągniętych w 2009 r. (2,6 zł). W I półroczu 2012 r. przedmiotowa relacja ukształtowała się na poziomie 2,1 zł; podobnie jak w I półroczu 2011 r. (2,0 zł).

Nadmienia się przy tym, iż na wysokość wyegzekwowanych w 2010 r. kwot zaległości (przedmiotowa relacja na poziomie 4,1 zł) znacząco wpłynęła skuteczna egzekucja wobec 2 dłużników (stanowiąca 35,5% całości wyegzekwowanych w 2010 r. zaległości³⁶).

[Dowód: akta kontroli str. 16, 291]

Liczba tytułów wykonawczych do zrealizowania, obejmująca należności podatkowe i celne³⁷, wyniosła 6.330 szt. w 2009 r., 6.031 szt. w 2010 r., 5.918 szt. w 2011 r. i 4.834 szt. w I półroczu 2012 r. (3.489 szt. w I półroczu 2011 r.). W związku z powyższym relacja ww. liczby tytułów wykonawczych do liczby osób zatrudnionych w Wydziale Egzekucyjnym nieznacznie wzrastała, wynosząc odpowiednio: 288,1 w 2009 r.; 302,9 w 2010 r.; 306,2 w 2011 r. oraz 236,8 w I półroczu 2012 r. wobec 183,6 w I półroczu 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 20]

Kwota należności podatkowych i celnych, objętych tytułami wykonawczymi do zrealizowania³⁸, wyniosła 273.749,2 tys. zł w 2009 r.; 367.558,9 tys. zł w 2010 r., 250.864,0 tys. zł w 2011 r. i 326.729,0 tys. zł w I półroczu 2012 r. (239.364,9 tys. zł w I półroczu 2011 r.). W związku z powyższym relacja ww. kwot należności do liczby zatrudnionych w Wydziale Egzekucji wynosiła 12.460,1 tys. zł w 2009 r., 18.461,0 tys. zł w 2010 r., 12.978,0 tys. zł w 2011 r. i 16.008,3 tys. zł w I półroczu 2012 r. (12.598,2 tys. zł w I półroczu 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 21]

Dodatek motywacyjny, przyznawany za osobiste wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego,

³⁵ dane obejmują również tytuły wykonawcze wystawione na osoby trzecie

³⁶ dłużnik M.Z. (1.169,18 tys. zł) i dłużnik A. Sp. z o.o. (635,02 tys. zł)

³⁷ dane obejmują również tytuły wykonawcze wystawione na osoby trzecie

³⁸ dane obejmują również tytuły wykonawcze wystawione na osoby trzecie

stanowił 16% przeciętnego wynagrodzenia poborców w 2010 r., 17,4% w 2011 r. i 17,1% w I półroczu 2012 r. (przy 17,3% w I półroczu 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 18-19]

Relacja kwoty ściągniętej w postępowaniu egzekucyjnym (kwota zaległości ogółem) do kwoty poniesionej na wynagrodzenia osób zatrudnionych w Wydziale Egzekucji kształtowała się w latach 2009, 2011 – I półrocze 2012 r. na zbliżonym poziomie i wynosiła 3,9 zł zaległości wyegzekwowanych na 1 zł wydatkowaną na wynagrodzenia w 2009 r., 4,3 zł w 2011 r. oraz odpowiednio 3,7 zł i 3,3 zł w I półroczu 2011 r. i 2012 r. W 2010 r. relacja ta wyniosła 6,8 zł zaległości wyegzekwowanych na 1 zł wydatkowaną na wynagrodzenia, w związku ze stosunkowo wysoką kwotą wyegzekwowanych zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 17]

Zastępca Dyrektora IC Katowice wyjaśnił, że „Izba Celna w Katowicach analizuje wpływ zmian polegających na wprowadzeniu elementu motywacyjnego do systemu wynagradzania pracowników działu egzekucyjnego na poprawę efektywności egzekucji. W tym obszarze obserwuje się w Izbie sukcesywny wzrost kwot egzekwowanych bezpośrednio u zobowiązanego przez poborców. Poborcy Izby wyegzekwowali 1.360.667,32 zł w 2010 r., 1.464.113,20 zł w 2011 r. oraz 1.037.579,11 zł w I półroczu 2012 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

Ponadto w zakresie zróżnicowania wynagrodzeń pracowników, stosownie do osiągniętych efektów finansowych, Zastępca Dyrektora IC Katowice wyjaśnił, że „zgodnie z § 7 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 października 2009 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków (Dz. U. z 2009 r. Nr 181, poz. 1409 z późn. zm.) funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w komórce egzekucyjnej za osobiste wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego przysługuje miesięczny dodatek w wysokości do 50% uposażenia zasadniczego funkcjonariusza. Wysokość dodatku uzależniona jest od terminowości i efektywności podjętych działań oraz rodzaju prowadzonych spraw. Wskazać należy, iż miesięczny dodatek dla funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach egzekucyjnych przysługuje wyłącznie tym funkcjonariuszom, którzy pełnią rolę poborców skarbowych i wypłacany jest tylko za czynności egzekucyjne wykonane bezpośrednio u zobowiązanego, a zatem ma on ograniczony charakter. W odniesieniu do pozostałych funkcjonariuszy realizujących egzekucję administracyjną otrzymywane przez nich uposażenie jest niezależne od osiągniętych efektów finansowych.

Osiągnięte efekty finansowe stanowią natomiast podstawę do przyznania nagrody indywidualnej, w związku z wydaną decyzją nr 18 Dyrektora Izby Celnej w Katowicach z dnia 7 marca 2012 roku w sprawie zasad rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na nagrody indywidualne dla funkcjonariuszy celnych, członków korpusu służby cywilnej i pracowników obsługi”.

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

Biorąc pod uwagę, że w Izbie Celnej w Katowicach wskaźnik efektywności egzekucji sukcesywnie rośnie (co przedstawiono wcześniej w wystąpieniu pokontrolnym), wprowadzenie dodatku w wysokości do 50% uposażenia zasadniczego dla funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach egzekucyjnych za osobiste wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego odniosło skutek motywacyjny i wpłynęło na wzrost efektywności egzekucji w kontrolowanej jednostce.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

2. Postępowania windykacyjne i egzekucyjne, działania mające na celu zapobieganie przedawnieniom zaległych należności

Opis stanu
faktycznego

Organizację Izby Celnej w Katowicach określał statut nadany przez Ministra Finansów³⁹ oraz Regulamin Organizacyjny Izby Celnej w Katowicach nadany decyzją Dyrektora Izby Celnej nr 52 z dnia 31 marca 2011 r.⁴⁰, w którym ustalono m.in. zakres działania Wydziału Egzekucji (IEGW) oraz Referatu Wierzyciela Należności (IWNR)⁴¹. Wyżej wymienione komórki organizacyjne usytuowano w Pionie Logistyki, nad którym bezpośredni nadzór powierzono, zgodnie z § 12 pkt. 3 Regulaminu Organizacyjnego, Zastępcy Dyrektora ds. Logistyki (stanowisko to zajmuje od 15 lipca 2008 r. p. Mariusz Gojny). Z dniem 4 lipca 2006 r. na stanowisko Naczelnika Wydziału Egzekucji powołano p. Mariusza Cupiała. Z dniem 7 grudnia 2007 r. na stanowisko kierownika Referatu Wierzyciela Należności powołano p. Małgorzatę Kalinowską-Janeta.

[Dowód: akta kontroli str. 292-396, 446]

W toku kontroli NIK wytypowano⁴² do szczegółowej analizy w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych 34 sprawy (dłużników), dotyczące łącznie zaległości netto na kwotę 154.113.773,70 zł. Ponadto analizą objęto sprawy, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności⁴³, na łączną kwotę 21.122.354,39 zł⁴⁴. W związku z powyższym łączna kwota zaległości netto, podatkowych i celnych objętych badaniem, wyniosła 175.236.128,00 zł, co stanowiło 11,35% ogółu zaległości (1.544.715.266 zł⁴⁵).

[Dowód: akta kontroli str. 131-155]

Analiza 34 spraw, w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych, objęła łącznie kwotę 42.471.932,40 zł zaległości podatkowych i celnych objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia, co stanowiło 30,2% ogółem tych zaległości⁴⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 71-73, 288-290]

³⁹ stanowiący załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 30 Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie nadania statutowi izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 13, poz. 72 z późn. zm.)

⁴⁰ decyzja nr 52 została zmieniona decyzjami Dyrektora IC: nr 107 z dnia 28 lipca 2011 r., nr 211 z dnia 22 grudnia 2011 r., nr 60 z dnia 15 maja 2012 r. i nr 100 z dnia 27 lipca 2012 r.

⁴¹ poprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny nadany decyzją Dyrektora IC nr 112 z dnia 24 września 2010 r., która z kolei uchyliła obowiązywanie regulaminu organizacyjnego nadanego decyzją Dyrektora IC nr 140 z dnia 30 listopada 2009 r.

⁴² w doborze celowym – w oparciu o dane z systemu ZEFIR

⁴³ kol. 5 zestawienia nr 4 „należności pozostałe do zapłaty z tytułu należności podatkowych i celnych”

⁴⁴ na dzień 30.06.2012 r.

⁴⁵ średnia arytmetyczna zaległości według stanu na dzień 31.12.2010 r., 31.12.2011 r. i 30.06.2012 r. (w tys. zł): $(1.538.907,3 \text{ zł} + 1.547.093,6 \text{ zł} + 1.548.144,9 \text{ zł}) / 3 = 1.544.715,266 \text{ zł}$

⁴⁶ dane z kol. 5 zestawienia nr 5A: kwota zaległości podatkowych i celnych objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia wynosiła: na koniec 2010r.: 200.626,1 tys. zł, na koniec 2011 r.: 113.631,3 tys. zł, na koniec I półrocza 2012r.: 107.637,4 tys. zł; a zatem średnia arytmetyczna wynosi: $421.894,8 \text{ tys. zł} / 3 = 140.631,6 \text{ tys. zł}$, z czego kwota 42.471,9 tys. zł stanowi 30,2%.

Na podstawie szczegółowej analizy ww. 34 postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych stwierdzono, że:

- prowadzono je zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności z ww. ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r., a także regulacjami wewnętrznymi,
- upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiano zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r., kwoty zaległych należności ujęte w tytułach wykonawczych odpowiadały kwotom z ewidencji księgowej, upomnienia i tytuły wykonawcze (poza trzema przypadkami opisanymi poniżej) wystawiano bez opóźnień. W związku z powyższym NIK nie wnosi uwag, co do realizacji systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, o której mowa w § 2 wspomnianego wyżej rozporządzenia,
- organ egzekucyjny na bieżąco wszczynał postępowania egzekucyjne, stosując następnie środki egzekucyjne przewidziane w ww. ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – zgodnie z art. 7 § 1 tej ustawy. Stan majątkowy zobowiązanego ustalano w sposób rzetelny⁴⁷, tytuły wykonawcze przydzielano poborcom bez opóźnień, w przypadku dysponowania danymi o majątku lub źródłach dochodu dłużnika stosowano bez opóźnień niezbędny środek egzekucyjny⁴⁸. Przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi obiektywnie uzasadniano,
- organ egzekucyjny oceniał skuteczność egzekucji wobec poszczególnych dłużników, celem przekazania komórkom wymiarowym urzędów celnych informacji wskazujących na potrzebę podjęcia postępowań o odpowiedzialności osób trzecich.

[Dowód: akta kontroli str. 535-537, TOM II str. 1-753, TOM III str. 1-607, TOM IV str. 1-500, TOM V str. 256]

Badanie dokumentacji źródłowej ww. postępowań wykazało, że niską skuteczność egzekucji (na poziomie 2-3%⁴⁹) powoduje⁵⁰ brak majątku dłużnika (potwierdzony w materiale dowodowym danej sprawy) pozwalającego na przeprowadzenie efektywnego procesu egzekucyjnego w odniesieniu do wysokości określonej zaległości.

Na powyższe wpływ może mieć niewielki zakres stosowania przez organy do tego uprawnione instytucji zabezpieczania wykonania zobowiązań podatkowych w trybie art. 33 ww. ustawy Ordynacja podatkowa, jak również instytucji nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności, o której mowa w art. 239b ww. ustawy Ordynacja podatkowa. Jak bowiem wykazała kontrola NIK⁵¹, na 5.691 podmiotów, wobec których przypisano decyzje w okresie objętym kontrolą (lata 2010– I półrocze 2012), jedynie wobec 95 zastosowano rygor natychmiastowej wykonalności (1,7%) oraz tylko w 15 przypadkach skorzystano z instytucji zabezpieczenia na majątku podatnika, określonej w art. 33 ww. ustawy Ordynacja podatkowa (0,3%)⁵².

⁴⁷ poza jednym przypadkiem braku właściwej weryfikacji prawa do lokalu mieszkalnego dłużnika o inicjałach R.O., co szczegółowo opisano w poniższej części wystąpienia pokontrolnego

⁴⁸ poza przypadkami zwłoki w złożeniu poszczególnych wniosków o wpis hipoteki przymusowej, co opisano w poniższej części wystąpienia pokontrolnego

⁴⁹ szczegółowe dane podano w pkt. III.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego

⁵⁰ poza specyficzną strukturą zobowiązań oraz koniecznością realizacji znacznej ilości tytułów wykonawczych obejmujących akcyzę z tytułu nielegalnego poboru energii

⁵¹ dane podano w oparciu o informacje uzyskane z Urzędów Celnych podległych Dyrektorowi IC Katowice

⁵² w badanej w toku kontroli NIK próbie: na 16 podmiotów wobec których przypisano w badanym okresie decyzje określające zobowiązanie (zaległość), w 8 przypadkach (50%) został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (wobec pozostałych 18 podmiotów objętych badaniem, ustalono, że decyzje przypisane zostały przed 1.01.2010 r., zobowiązanie powstało w związku ze złożeniem

Zdaniem NIK, charakter zaległości (podatek akcyzowy naliczony w związku z nielegalną produkcją wyrobów alkoholowych i paliw płynnych) oraz profil dłużników (osoby pozostające w zainteresowaniu organów ścigania bądź osoby korzystające z opieki społecznej) wymaga podejmowania odpowiednich działań wobec majątku zobowiązanego przez uprawnione organy państwowe jeszcze przed wszczęciem egzekucji, której skuteczność w przeciwnym wypadku jest znikoma (pomimo podejmowanych przez funkcjonariuszy Wydziału Egzekucji działań). NIK pozytywnie ocenia działania Dyrektora IC Katowice, podjęte w zakresie współpracy z innymi organami państwowymi w omawianym zakresie, przedstawione w pkt. III.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 503-512, TOM II str. 1-753, TOM III str. 1-607, TOM IV str. 1-500, TOM V str. 256]

Weryfikacja kwoty 21.122.354,39 zł, obejmującej sprawy w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności na dzień 30 czerwca 2012 r., wykazała, że dotyczy ona należności, których na koniec I półrocza 2012 r. nie przekazano do postępowania egzekucyjnego, gdyż stanowiły one:

- należności niewymagalne, których termin płatności przypadał po 30 czerwca 2012 r. (kwota 19.891.845,00 zł),
- zaległości, których przypis nastąpił na koniec okresu sprawozdawczego oraz decyzje, które stały się ostateczne tuż przed 30 czerwca 2012 r. (kwota 994.624,39 zł),
- należności dot. spraw, które wpłynęły do Referatu Wierzyciela Należności na koniec okresu sprawozdawczego i wobec których czynności podjęto po 30 czerwca 2012 r. (kwota 235.885,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 156-286]

Izba w latach 2010-2012 nie otrzymała od Izby Skarbowej w Katowicach wytycznych i zaleceń, w związku ze sprawowanym przez Izbę Skarbową nadzorem, o którym mowa w art. 23 §3a ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

W latach 2010–2012 w IC Katowice przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne (związane z tematyką niniejszej kontroli P/12/037), tj. kontrolę NIK w temacie „opodatkowanie działalności podatkiem od gier” (wrzesień – listopad 2010 r.) oraz kontrolę NIK w temacie „opodatkowanie akcyzą wyrobów alkoholowych” (sierpień – listopad 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 23-34]

Ponadto, Wydział Kontroli Wewnętrznej i Przeciwdziałania Korupcji Izby Celnej w Katowicach przeprowadził w Wydziale Egzekucji jedną kontrolę planową, której celem było sprawdzenie sposobu prowadzenia postępowań w zakresie egzekucji należności celnych i podatkowych oraz kar grzywny. Zalecenia pokontrolne, zawarte w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Naczelnika Wydziału Egzekucji, zrealizowano.

[Dowód: akta kontroli str. 23-34, 287]

Delegatura NIK w Katowicach wystąpieniem pokontrolnym z dnia 1 marca 2012 r. oceniła działalność Izby Celnej w Katowicach w zakresie „opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w latach 2010-2011 (I półrocze)”.

[Dowód: akta kontroli str. 106-119]

deklaracji podatkowej bądź w związku z powstaniem długu celnego). Z kolei na 19 podmiotów którym przypisano w badanym okresie decyzje określające zobowiązanie (zaległość), w 5 przypadkach (26%) zastosowano art. 33 ww. ustawy Ordynacja podatkowa (wobec pozostałych 15 podmiotów objętych badaniem, ustalono, że decyzje przypisane zostały przed 1.01.2010 r., zobowiązanie powstało w związku ze złożeniem deklaracji podatkowej)

W ww. wystąpieniu pokontrolnym wskazano na konieczność zorganizowania pracy funkcjonariuszy Izby, w szczególności Wydziału Egzekucji, w sposób zapewniający wyższą skuteczność prowadzonych postępowań, poprzez:

- a) wzmożenie nadzoru nad prawidłowością i terminowością podejmowanych czynności egzekucyjnych;
- b) zapewnienie lepszego przepływu informacji pomiędzy funkcjonariuszami biorącymi udział w poszczególnych etapach postępowania egzekucyjnego;
- c) zapewnienie funkcjonariuszom prowadzącym postępowania egzekucyjne właściwej pomocy prawnej.

[Dowód: akta kontroli str. 106-111]

W zakresie wzmożenia nadzoru nad prawidłowością i terminowością podejmowanych czynności egzekucyjnych zmodyfikowano funkcjonujące w Wydziale Egzekucji procedury kontroli funkcjonalnej (wersja 1.07 z dnia 7 maja 2012 r.). W zakresie dotyczącym prawidłowości realizacji zadań wynikających z regulaminu i terminowości w prowadzeniu spraw, kontrolą objęto obszary dotyczące: wystawiania tytułów wykonawczych, przekazywania zaległości do odpisu, sporządzania zawiadomień w sprawie zajęcia, przesyłania sporządzonej dokumentacji. Określono również częstotliwość kontroli na poziomie „na bieżąco”.

[Dowód: akta kontroli str. 57-65]

W zakresie zapewnienia lepszego przepływu informacji pomiędzy funkcjonariuszami, biorącymi udział w poszczególnych etapach postępowania egzekucyjnego, w dniu 4 listopada 2011 r. Zastępca Dyrektora IC Katowice zatwierdził aneks nr 3 do „Instrukcji z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie zadań i organizacji pracy funkcjonariuszy realizujących zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy w Izbie Celnej w Katowicach”, w którym m.in. wprowadzono obowiązek dołączania do tytułu wykonawczego „Karty Informacyjnej”, zawierającej informacje o majątku i adresach Zobowiązanego. Zgodnie z wydanymi regulacjami, przedmiotowa „Karta Informacyjna” winna zawierać datę jej przekazania oraz podpis funkcjonariusza przekazującego informację. Dopuszczono również możliwość ustnego przekazania informacji o majątku oraz adresach, w przypadku konieczności niezwłocznego przekazania ww. informacji. Ponadto postanowiono, że wykorzystanie przekazanej informacji musi zostać udokumentowany przez funkcjonariusza w formie adnotacji służbowej.

Zgodnie z § 7 ust. 10 ww. Instrukcji z dnia 15 lipca 2010 r. „funkcjonariusze realizujący zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy zobowiązani są do ścisłego współdziałania, wzajemnego przekazywania sobie informacji dotyczących zobowiązanego i jego majątku, tak aby postępowanie egzekucyjne prowadzone było w sposób najbardziej efektywny i terminowo”.

Z ww. aneksu nr 3 do Instrukcji z dnia 15 lipca 2010 r. wynika także, że każde odstępianie od podjęcia czynności w zakresie uzyskanej informacji o majątku dłużnika, pozwalającej na zastosowanie środka egzekucyjnego lub zabezpieczenie obowiązku, wymaga pisemnej aprobaty Naczelnika Wydziału Egzekucji i zatwierdzenia przez Zastępcę Dyrektora ds. Logistyki.

[Dowód: akta kontroli str. 88-100, 120-122]

W zakresie zapewnienia funkcjonariuszom prowadzącym postępowania egzekucyjne właściwej pomocy prawnej wprowadzono obowiązek zgłaszania przez funkcjonariuszy Wydziału Egzekucji wątpliwości natury prawnej powstałych w toku prowadzonych postępowań wierzycielskich i egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124]

Ponadto funkcjonariuszy Wydziału Egzekucji przeszkolono w następujących tematach: „rola i zadania wierzyciela w egzekucji administracyjnej należności

pieniężnych” (szkolenie w dniu 31 maj 2012 r.), „orzeczenie w I instancji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym” (szkolenie w dniu 1 czerwca 2012 r.), „środki egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym” (szkolenie w dniach 5-6 lipca 2012 r.), „szkolenie dla funkcjonariuszy i pracowników realizujących zadania wierzyciela i organu egzekucyjnego” (szkolenie w dniu 3 października 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 120-122, 125-130]

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione działania kierownictwa IC Katowice, NIK stwierdza, że zrealizowano wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK w zakresie „opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych w latach 2010-2011 (I półrocze)”.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Analiza ww. próby 34 spraw dłużników w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych wykazała, że:

1. w jednym postępowaniu egzekucyjnym (oraz zabezpieczającym)⁵³ nie przeprowadzono właściwej weryfikacji majątku dłużnika w postaci spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego⁵⁴, w związku z czym zaniechano podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, czym naruszono przepis art. 6 § 1 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz art. 12 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁵ (w związku z art. 18 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Wniosek o założenie księgi wieczystej dla przedmiotowego lokalu i ujawnienie ograniczonego prawa rzeczowego w postaci hipoteki przymusowej złożono w dniu 5 listopada 2012 r., tj. po upływie 1.209 dni od doręczenia dłużnikowi zarządzenia zabezpieczenia oraz spisania protokołu o stanie majątkowym dłużnika⁵⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 535-566; TOM II str. 1-170]

Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość [...] – starszy specjalista Służby Celnej wyjaśnił, że weryfikację majątku dłużnika w ww. zakresie ograniczył do ewidencji gruntów i budynków⁵⁸ przez niedopatrzanie.

[Dowód: akta kontroli str. 560-561]

⁵³ prowadzonym wobec dłużnika o inicjałach RO (zaległość dłużnika na dzień 30.06.2012 r. – 628.953,50 zł)

⁵⁴ do protokołu o stanie majątkowym spisanym w dniu 15.07.2009 r. dłużnik oświadczył, że przysługuje mu lokatorskie prawo do lokalu spółdzielczego, jednak jak ustalono w toku kontroli NIK dłużnikowi przysługiwało od 15.12.1999 r. własnościowe spółdzielcze prawo do przedmiotowego lokalu. W dniu 6.11.2012 r. Zastępca Dyrektora IC Katowice wystąpił do właściwej Prokuratury z zawiadomieniem o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 233 § 1 i 2 Kodeksu karnego przez dłużnika na szkodę Dyrektora Izby Celnej w Katowicach.

⁵⁵ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm. zwana dalej „Kpa” lub „Kodeks postępowania administracyjnego”

⁵⁶ zarządzenie zabezpieczenia doręczono 15.07.2009 r. (postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie dokonania zabezpieczenia na majątku dłużnika oraz decyzję określającą przybliżoną kwotę zobowiązania podatkowego i dokonanie zabezpieczenia kwot na jego poczet wydał Naczelnik Urzędu Celnego w Rybniku w dniu 14.07.2009 r.)

⁵⁷ Ochrona prywatności osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁵⁸ pismo nr 330000-IEGW-31506-26,27,28,30/2009/SI/R4 z dnia 17.07.2009 r. skierowane do Urzędu Miasta Ruda Śląska

2. w dwóch postępowaniach egzekucyjnych⁵⁹ wystąpiono do właściwego Sądu Rejonowego o wpis hipoteki przymusowej w księdze wieczystej dopiero po 235⁶⁰ oraz 52⁶¹ dniach od uzyskania przez IC Katowice informacji o posiadanej przez danego dłużnika nieruchomości. Było to niezgodne z art. 6 § 1 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym *w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych* oraz z art. 12 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (w związku z art. 18 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

[Dowód: akta kontroli str. 397-442, 476-500; TOM II str. 705-730]

Pani [...] ⁶² – młodszy ekspert Służby Celnej, odpowiedzialna za ww. 235-dniową zwłokę, wyjaśniła, że było to wynikiem przeoczenia⁶³.

[Dowód: akta kontroli str. 501-502, TOM II str. 241-250]

Z kolei Pani [...] ⁶⁴ – młodszy ekspert Służby Celnej, odpowiedzialna za ww. 52-dniową zwłokę, wyjaśniła, że powstała ona w związku z wystąpieniem do właściwego Sądu Rejonowego, przed złożeniem wniosku o wpis hipoteki przymusowej, o wydanie zupełnego odpisu z księgi wieczystej⁶⁵. Tymczasem, zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁶⁶, wierzyciel, którego wierzytelność jest stwierdzona tytułem wykonawczym, określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, może, na podstawie tego tytułu, uzyskać hipotekę na wszystkich nieruchomościach dłużnika (hipoteka przymusowa), co oznacza, że dla złożenia wniosku o wpis hipoteki przymusowej nie wymaga się przedłożenia odpisu zupełnego z księgi wieczystej. Ponadto Naczelnik Wydziału Egzekucji pismem z dnia 4 lutego 2011 r.⁶⁷ polecił podległym funkcjonariuszom zapoznanie się z przygotowanym przez niego

⁵⁹ prowadzonych wobec: dłużnika o inicjałach MD (zaległość dłużnika na dzień 30.06.2012 r. – 1.958.968,00 zł) oraz dłużnika o inicjałach JC (zaległość dłużnika na dzień 30.06.2012 r. – 30.055,00 zł)

⁶⁰ sprawa dłużnika JC: decyzji z dnia 7.02.2012 r. określającej wysokość zobowiązania podatkowego nadano rygor natychmiastowej wykonalności (postanowienie Naczelnika Urzędu Celnego w Katowicach z dnia 7.02.2012 r.). Dane o nieruchomości uzyskano w oparciu o formularz zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych SD-Z2 otrzymany przez IC Katowice w dniu 16.02.2012 r. W przedmiotowym formularzu wskazany został m.in. numer księgi wieczystej nieruchomości. Wniosek o wpis hipoteki przymusowej (wraz z wnioskiem o uzgodnienie stanu rzeczowego ze stanem prawnym) przesłano do Sądu Rejonowego dnia 9.10.2012 r.

⁶¹ sprawa dłużnika MD: decyzji z dnia 23.12.2011 r. określającej wysokość zobowiązania podatkowego nadano rygor natychmiastowej wykonalności (postanowienie Naczelnika Urzędu Celnego w Katowicach z dnia 1.03.2012 r.). Dane o nieruchomości uzyskano pismem Naczelnika Urzędu Skarbowego w Zabrzu nr OB.-13/077-400/12 z dnia 25.05.2012 r. (wpływ do IC Katowice w dniu 28.05.2012 r.) – w przedmiotowym piśmie wskazano m.in. na numer księgi wieczystej nieruchomości. Wniosek o wpis hipoteki przymusowej sporządzono dnia 18.07.2012 r., wysłano w dniu 19.07.2012 r. (uzupełniono pismem z dnia 30 lipca 2012 r.).

⁶² Ochrona prywatności osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁶³ przy czym ustalono, że tytuł wykonawczy wystawiony w przedmiotowej sprawie był sukcesywnie przydzielany do służby poborcy

⁶⁴ Ochrona prywatności osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁶⁵ pismo nr 330000-IEGW-31504-(460-464)/2012/BŻ z dnia 4.06.2012 r., odpis z księgi wieczystej wpłynął dnia 4.07.2012 r.

⁶⁶ Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz. 136 ze zm.

⁶⁷ nr 330000-IEGW-013-8/2011

materiałem pomocniczym w zakresie instytucji hipoteki przymusowej (w celu jego stosowania), w którym wskazał na dokumenty będące podstawą wpisu hipoteki przymusowej (oryginał tytułu wykonawczego, oryginał doręczonej decyzji, oryginał zarządzenia zabezpieczenia).

NIK zwraca uwagę, że dla skuteczności egzekucji niezbędne jest zapewnienie niezwłoczności w podejmowaniu działań zmierzających do zabezpieczenia roszczeń, polegającej na weryfikacji informacji o danej nieruchomości bezpośrednio po jej uzyskaniu (np. poprzez zasoby internetowe⁶⁸, bądź czynności funkcjonariusza IC Katowice przeprowadzane we właściwym Sądzie Rejonowym), co nie stanowi naruszenia, powoływanej w wyjaśnieniach złożonych przez Panią [...] ⁶⁹, zasady pisemności obowiązującej w postępowaniu administracyjnym. Nadmieniam się przy tym, iż aneksem nr 3 z dnia 4 listopada 2011 r. do Instrukcji z dnia 15 lipca 2010 r. ⁷⁰ kierownictwo IC Katowice wprowadziło m.in. obowiązek wykorzystywania w prowadzonych postępowaniach wszystkich informacji o stanie majątkowym dłużnika pozyskanych ze źródeł wewnętrznych, w szczególności z elektronicznej księgi wieczystej udostępnionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości (§12 ust. 1 pkt.a ww. Instrukcji).

[Dowód: akta kontroli str. 98-100, 397-445, TOM II str. 128-133]

Przedmiotowe nieprawidłowości nie wpłynęły na skuteczność egzekucji prowadzonej wobec dłużników⁷¹.

[Dowód: akta kontroli str. 424-442, TOM V str. 257-273]

3. w trzech postępowaniach⁷² wystawiono tytuł wykonawczy po upływie terminu określonego w § 4 pkt. 1b *Instrukcji w sprawie zadań i organizacji pracy funkcjonariuszy realizujących zadania poborcy oraz organu egzekucyjnego*

w Izbie Celnej w Katowicach z dnia 27 stycznia 2009 r., zgodnie z którym przedmiotowy dokument winien być wystawiony w terminie 7 dni od daty wpływu do IC Katowice potwierdzenia doręczenia upomnienia. Osoby odpowiedzialne za powyższe wyjaśniły, co następuje:

Pani [...] ⁷³ – starszy specjalista Służby Celnej wyjaśniła, że wystawienie tytułów wykonawczych nr 411/A/2010/IWNR/816E i 409/A/2010/IWNR/826E w dniu 10 marca 2010 r. tj. 5 dni⁷⁴ i 6 dni⁷⁵ po upływie ustalonego instrukcją terminu, było wynikiem przeoczenia”.

[Dowód: akta kontroli str. 75-84, 447-456, 467-475]

⁶⁸ w sprawie dłużnika MD w dniu 18.06.2012 r. potwierdzono w przeglądarce elektronicznych ksiąg wieczystych fakt posiadania przez dłużnika nieruchomości, o wpis hipoteki przymusowej wystąpiono jednak dopiero po otrzymaniu drogą korespondencyjną pełnego odpisu z księgi wieczystej

⁶⁹ Ochrona prywatności osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁷⁰ w sprawie zadań i organizacji pracy funkcjonariuszy realizujących zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy w Izbie Celnej w Katowicach

⁷¹ w sprawie dłużnika MD: zawiadomieniem z dnia 8.08.2012 r. Sąd Rejonowy w Zabrzu poinformował IC Katowice o wpisaniu hipoteki przymusowej do księgi wieczystej urządzonej dla nieruchomości stanowiącej własność dłużnika; w sprawie dłużnika JC: Sąd Rejonowy w Będzinie w dniu 9.11.2012 r. wpisał hipotekę przymusową do księgi wieczystej urządzonej dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego stanowiącego współwłasność dłużnika

⁷² dłużnicy o inicjałach CD, M, PM

⁷³ Ochrona prywatności osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁷⁴ w postępowaniu wobec dłużnika CD wystawiono tytuł wykonawczy w dniu 10 marca 2010 r. tj. 12 dni od wpływu dowodu doręczenia upomnienia do Izby Celnej w Katowicach (26 lutego 2010 r.)

⁷⁵ w postępowaniu wobec dłużnika PM wystawiono tytuł wykonawczy w dniu 10 marca 2010 r. tj. 13 dni od wpływu dowodu doręczenia upomnienia do Izby Celnej w Katowicach (25 lutego 2010 r.)

Pani Małgorzata Kalinowska-Janeta, kierownik Referatu Wierzyciela Należności, wyjaśniła, że „wystawienie tytułu wykonawczego nr 73/C/2010/IWNR/TOR/A00 w dniu 7 czerwca 2010 r. tj. 10 dni po upływie wyznaczonego instrukcją terminu, było wynikiem przeoczenia”⁷⁶

[Dowód: akta kontroli str. 75-84, 457-466]

Zaznacza się przy tym, że ww. zwłoka w wystawieniu tytułów wykonawczych nie stanowiła naruszenia terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁷⁷. Instrukcją z dnia 15 lipca 2010 r.⁷⁸ wydłużono termin na wystawienie tytułu wykonawczego do 14 dni od daty wpływu dowodu doręczenia upomnienia do IC Katowice⁷⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 88-100]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na przypadek postępowania⁸⁰, w którym w 2009 r. wystąpiono do właściwego Sądu Rejonowego o wpis hipoteki przymusowej w księdze wieczystej⁸¹ dopiero po 34 dniach od doręczenia dłużnikowi zarządzenia zabezpieczenia⁸², pomimo posiadania, jeszcze przed wszczęciem postępowania zabezpieczającego⁸³, informacji o nieruchomości będącej własnością dłużnika. Powyższa zwłoka umożliwiła dłużnikowi zbycie przedmiotowej nieruchomości⁸⁴ przed jej obciążeniem hipoteką przymusową (Sąd oddalił wniosek o wpis hipoteki ze względu na zmianę właściciela nieruchomości⁸⁵).

[...] ⁸⁶ – starszy specjalista Służby Celnej, odpowiedzialny za wykonanie czynności w ramach postępowania zabezpieczającego (w zakresie ww. nieruchomości), wyjaśnił, że przyczyną wyżej opisanej zwłoki była konieczność weryfikacji zeznań dłużnika (który do protokołu o stanie majątkowym zeznał, że nieruchomość już sprzedał⁸⁷) poprzez uzyskanie odpisu z księgi wieczystej⁸⁸.

⁷⁶ w postępowaniu wobec dłużnika o inicjałach M wystawiono tytuł wykonawczy w dniu 7 czerwca 2010 r., tj. 17 dni od wpływu dowodu doręczenia upomnienia do Izby Celnej w Katowicach (21 maj 2010 r.)

⁷⁷ art. 35 § 3 KPA

⁷⁸ w sprawie zadań i organizacji pracy funkcjonariuszy realizujących zadania wierzyciela, organu egzekucyjnego i poborcy w Izbie Celnej w Katowicach

⁷⁹ zgodnie z aneksem nr 1 z dnia 4.11.2010 r. do przedmiotowej Instrukcji z dnia 15 lipca 2010 r. należność obejmuje się tytułem wykonawczym i kieruje do właściwego organu egzekucyjnego nie później niż 14 dnia roboczego od wpływu sprawy do Referatu Wierzyciela Należności lub otrzymania zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia.

⁸⁰ dłużnik o inicjałach R.O. - zaległość na dzień 30 czerwca 2012 r. 628.953,50 zł

⁸¹ wniosek z dnia 13.08. 2009 r., wysłany w dniu 18.08.2009 r.

⁸² zarządzenie zabezpieczenia doręczono 15.07.2009 r. (postanowienie o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie dokonania zabezpieczenia na majątku dłużnika oraz decyzję określającą przybliżoną kwotę zobowiązania podatkowego i dokonanie zabezpieczenia kwot na jego poczet wydał Naczelnik Urzędu Celnego w Rybniku w dniu 14.07.2009 r.)

⁸³ informacja zawarta we wniosku o zabezpieczenie na majątku podatnika nr UKS2491/W2P2/0712/5/09/999 z dnia 6.07.2009r., złożonym przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach (w którym wskazano m.in. numer księgi wieczystej). Zgodnie z adnotacją dokonaną na przedmiotowym wniosku, Naczelnik Wydziału Egzekucji w dniu 13.07.2009 r. polecił funkcjonariuszowi I.S. dokonanie wpisu hipoteki przymusowej kaucyjnej

⁸⁴ umowę przeniesienia własności nieruchomości dłużnik zawarł w formie aktu notarialnego w dniu 27.07.2009 r.

⁸⁵ postanowieniem z dnia 3.09.2009 r.

⁸⁶ Ochrona prywatności osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁸⁷ protokół o stanie majątkowym zobowiązanego spisano w dniu 15.07.2009 r.

⁸⁸ o wydanie zupełnego odpisu wystąpiono pismem z dnia 20.07.2009 r., odpis uzyskano w dniu 11.08.2009 r.

Zdaniem NIK, okoliczności faktyczne sprawy⁸⁹ wymagały niezwłocznego zastosowania art. 164 § 1 pkt. 2 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁰, zgodnie z którym organ egzekucyjny, po wydaniu zarządzenia zabezpieczenia, dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej przez obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową, w tym przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej, co umożliwiłoby dokonanie skutecznego zabezpieczenia roszczeń.

Postępowanie zabezpieczające ma charakter szczególny, ponieważ jego celem jest stworzenie warunków do przeprowadzenia w przyszłości wykonania obowiązku dochodzonego przez wierzyciela. Ponieważ istotą zabezpieczenia jest ochrona interesów (roszczeń) wierzyciela, gdy zachodzi obawa utrudniania lub udaremniania egzekucji przez zobowiązanego, koniecznym elementem występującym w tym postępowaniu winna być bezwzględność w podejmowaniu działań przez funkcjonariuszy IC Katowice.

Zastępca Dyrektora IC Katowice pismem z dnia 17 czerwca 2010 r. złożył wniosek do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o wystąpienie do Sądu o uznanie ww. czynności dokonanej przez dłużnika z pokrzywdzeniem wierzyciela za bezskuteczną⁹¹.

[Dowód: akta kontroli str. 513-520, TOM II str. 1-170]

Ponadto NIK zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia rzetelnej weryfikacji majątków dłużników oraz niezwłocznego składania przez IC Katowice, do właściwego Sądu Rejonowego, wniosków o wpis hipoteki przymusowej w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości będących własnością danego dłużnika.

Ocena częściowa

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

⁸⁹ w dniu 14.07.2009 r. poborcy skarbowi J.M. i J.B. potwierdzili informacje zawarte we wniosku Dyrektora UKS Katowice dotyczące prawa własności do nieruchomości, poprzez m.in. stwierdzenie zawarte w notatce służbowej, że „(...) wraz z funkcjonariuszami UC Rybnik udaliśmy się do miejscowości Miedźna na ul. (...), gdzie zobowiązany według informacji uzyskanych w trakcie pełnienia służby posiada dom. Po przybyciu na miejsce, na posesji zastaliśmy Pana D.H. (...), który oświadczył, iż jest pracownikiem zatrudnionym na etacie kierowcy w firmie „S...” R.O. (...). Na pytanie o Pana R.O. – poinformował, iż ‘szefa nie ma, jest trudno uchwytny, gdyż dużo jeździ i najlepiej do niego dzwonić pod nr tel. (...)’”. Ponadto w toku czynności wykonanych w dniu 14.07.2009 r. przez ww. poborców stwierdzono, że na ww. posesji znajdował się pojazd, również wskazany we wniosku Dyrektora UKS Katowice jako składnik majątku należący do dłużnika (samochód ciężarowy specjalistyczny cysterna Mercedes) oraz że dłużnik otrzymuje korespondencję z Banku Milenium (zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego skierowane do tego banku wystawiono już 16.07.2009 r.). Ponadto w aktach sprawy znajduje się notatka służbowa z dnia 16.07.2009 r. sporządzona przez st.k.c. M.H. oraz st. Kc. J.D., zgodnie z którą „w dniu 14 lipca b.r. ustaliliśmy, że Pan R.O. faktycznie zamieszkuje na ul. (...) i na ul. (...) w Miedźnej koło Pszczyny (...)”. Z przedmiotowej notatki wynika, że postanowienia i decyzje dotyczące sprawy dłużnika R.O. ww. funkcjonariusze doręczyli w dniu 15.07.2009 r. w siedzibie Izby Celnej w Katowicach. W protokole o stanie majątkowym zobowiązanego (spisanym przez poborcę J.M.) dłużnik zeznał m.in., że „(...) sprzedał działkę w Miedźnej przy ul. (...) w styczniu 2009 r. (...), wyjaśniając jednak jednocześnie, że pojazd będący jego własnością (przyczepa Gniotpol nr rej. SRS...) znajduje się w obrębie tej nieruchomości.

⁹⁰ poprzez przeprowadzenie czynności we właściwym Sądzie Rejonowym w zakresie weryfikacji prawa własności nieruchomości oraz złożenie wniosku o wpis hipoteki przymusowej

⁹¹ pismem z dnia 12.03.2012 r. Prokuratura Generalna poinformowała Dyrektora IC Katowice o niewystarczających przesłankach do złożenia skutecznego pozwu w zakresie skargi pauliańskiej. Pismem z dnia 19.10.2012 r. Dyrektor IC Katowice ponownie wniósł o wytoczenie powództwa o unieważnienie zawartej przez dłużnika umowy z dnia 27.07.2009 r.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 6 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Wicedyrektor
Eugeniusz Rejman

Kontrolerzy

Marcin Wesoły
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Magdalena Knura
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis