



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.019.02.2018

Katarzyna Szelomow
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olsztynie
Al. Marszałka J. Piłsudskiego 59, 10-950 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Olsztynie (dalej: „Urząd”), Al. Marszałka J. Piłsudskiego 59, 10-950 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Szełomow, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olsztynie (dalej: „Naczelnik”), od 11 kwietnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Izabela Barczak, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olsztynie, od 1.03.2017 r. do 10.04.2018 r., w okresie od 26.01.2016 r. do 28.02.2017 r. p.o. Naczelnika. 2. Elżbieta Fąk, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olsztynie, od 10.07.2009 r. do 25.01.2016 r. (akta kontroli str.3-9)
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli. Wykorzystane zostaną również dowody sporządzone przed tym okresem, jeśli miały one związek z wykonaniem zadań objętych zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Joanna Łukasik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/121/2018 z 7 listopada 2018 r. 2. Izabela Kowalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/137/2018 z 10 grudnia 2018 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo zorganizowano proces obsługi tytułów wykonawczych. Wprowadzono podział zadań oraz określono i delegowano uprawnienia kierownikom i pracownikom działu egzekucji administracyjnej, zaś stosowane narzędzia informatyczne zapewniały prawidłową realizację zadań. Czynności egzekucyjne dotyczące należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych dokumentowane były rzetelnie. Wszczynianie postępowań oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych w 2.212 przypadków (90,0% ogółu) nastąpiło nie później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu. Kwoty wyegzekwowane wg stanu na 30 czerwca 2018 r. stanowiły 62,0% kwot zaległości objętych ww. tytułami. Stwierdzone przypadki nieskutecznej egzekucji dotyczyły najczęściej tzw. wielokrotnie ukaranych, wobec których bezskutecznie toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone również na podstawie innych tytułów wykonawczych.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

W Urzędzie nie opracowano procedur określających tryb postępowania przy monitorowaniu biegu przedawnienia postępowań egzekucyjnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że system EGAPOLTAX nie posiada funkcji automatycznego monitorowania biegu przedawnienia, wobec czego istnieje ryzyko dokonania czynności po upływie tego terminu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- podejmowania czynności egzekucyjnych z nieodpowiednią częstotliwością (26,7% zbadanych postępowań), gdzie odstępstwa pomiędzy poszczególnymi czynnościami wyniosły od 231 do 1.035 dni,
- nie dochowania należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem postępowania egzekucyjnego i podejmowaniem czynności egzekucyjnych w odniesieniu do 322 tytułów wykonawczych,
- prowadzenia czynności egzekucyjnych wobec jednego dłużnika pomimo tego, iż wierzytelność objęta tytułem wykonawczym uległa przedawnieniu,
- nie wszczęcia 43 postępowań egzekucyjnych zagrożonych przedawnieniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

OBSZAR

Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych

1. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło łącznie 2.848 tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu mandatów karnych, w których wierzycielami byli właściwi wojewodowie (2.526 tytułów)³ lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (322 tytułów)⁴. Łączna kwota zaległości objętych ww. tytułami wykonawczymi wyniosła 467,9 tys. zł, w tym 395,0 tys. zł stanowiły należności wojewodów, a 72,9 tys. zł – należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Do 30 czerwca 2018 r. z ww. kwoty wyegzekwowano łącznie 290,0 tys. zł (62,0%), w tym 189,0 tys. zł (60,4%)⁵ na podstawie tytułów, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r.

(akta kontroli str.10-44)

1.2. Zadania Naczelnika w zakresie egzekucji administracyjnej realizowały dwie komórki organizacyjne: Pierwszy Dział Egzekucji Administracyjnej (dalej: „SEE1”) i Drugi dział Egzekucji Administracyjnej (dalej: „SEE2”). Czynności egzekucyjne wykonywało łącznie 30 pracowników (w tym dwóch komorników skarbowych). Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej IIA pkt 4, określonym w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶ (dalej: „standardy kontroli zarządczej”), każdemu pracownikowi przydzielono w formie pisemnej zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Przyjęcie delegowanych uprawnień i obowiązków pracownicy potwierdzili własnoręcznym podpisem.

³ Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli obcych innych niż ZUS, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX, jako W2 lub W200 (wierzyciele obcy z wyłączeniem ZUS).

⁴ Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli własnych, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako SP1 (niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej).

⁵ Łączna kwota zaległości objętych tytułami, które wpłynęły w 2016 r. wynosiła 312,3 tys. zł.

⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

Stosownie do treści komunikatu Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olsztynie z dnia 6 marca 2018 r.⁷ w sprawie zasad organizacji pracy działów egzekucji administracyjnej w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie, zadania egzekucyjne realizowane były z uwzględnieniem założenia, że obszar terytorialnego zasięgu działania Urzędu (tj. miasto Olsztyn i powiat olsztyński) stanowił będzie 12 rejonów egzekucyjnych obejmujących 12 obszarów działania służb egzekucyjnych, które przyporządkowano odpowiednio działom SEE1 oraz SEE2 (po sześć rejonów na każdy dział). W każdym z ww. działów powołano Zespół egzekucyjny oraz wskazano jego członków. Każda z osób wchodzących w skład Zespołu miała powierzone zadania w ramach prowadzonych przez Urząd postępowań egzekucyjnych. Wprowadzono zasadę, że członkowie zespołów wykonują wszystkie czynności związane z prowadzoną egzekucją oraz ponoszą odpowiedzialność za przydzielone im sprawy od chwili wpływu wniosków o wszczęcie egzekucji i zabezpieczeń do momentu ich zakończenia.

Za koordynację wykonywania zadań Zespołów egzekucyjnych odpowiadali kierownicy działów SEE1 i SEE2, wykonujący również czynności poborcy skarbowego.

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

(akta kontroli str.45-108)

1.3. Zadania ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu⁸ realizowane przez SEE1 i SEE2 dotyczyły m.in.: badania prawidłowości otrzymanych tytułów wykonawczych oraz zarządzeń zabezpieczenia i dopuszczalności prowadzenia egzekucji administracyjnej i zabezpieczenia, prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania przedawnieniu zaległości pieniężnych. W Urzędzie obowiązywała instrukcja Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olsztynie z dnia 6 listopada 2015 r.⁹, w której ujęto terminy realizacji zadań w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, dotyczące m.in.:

- wprowadzania systematycznie do podsystemu EGAPOLTAXU tytułów obcych wierzycieli, nie później niż w terminie 30 dni roboczych,
- bezpośrednio po wprowadzeniu tytułów wykonawczych kierowanie ich na poszczególne rejony egzekucyjne,
- odnotowywania w podsystemie EGAPOLTAX informacji o wszystkich zastosowanych środkach egzekucyjnych w terminie 10 dni roboczych od otrzymania informacji,
- sporządzania okresowych zawiadomień, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, o wysokości obciążania kosztami egzekucyjnymi i opłatą komorniczą wierzycieli.

W instrukcji nie zawarto terminów dotyczących wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania pierwszych czynności w sprawie.

Instrukcja została uchylona z dniem 12 lutego 2018 r. i do chwili obecnej nie wprowadzono nowych uregulowań. Pomimo uchylenia instrukcji przyjęte w niej

⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 14 komunikatów Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olsztynie które regulowały zasady organizacji pracy i podziału terenu działania Urzędu na rejony egzekucyjne.

⁸ Zarządzenie nr 42/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Skarbowego w Olsztynie, oraz poprzedzające: zarządzenie nr 14/2017 Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie z dnia 8 lutego 2017 r., zarządzenie nr 22/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie z dnia 1 kwietnia 2015 r.

⁹ Instrukcja Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olsztynie w sprawie obiegu dokumentów w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie.

zasady w zakresie zadań obsługi tytułów wykonawczych przez Komórki Egzekucji Administracyjnej były stosowane.

(akta kontroli str.109-145, 189-191)

1.4. Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – 34 osoby w 2016 r. i zmalało do 30 osób w I półroczu 2018 r.

Obciążenie ww. pracowników czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia na jedną pełnozatrudnioną osobę, wyniosło: 2.563 w I półroczu 2016 r., 3.016 w 2016 r., 2.541 w 2017 r. oraz 2.010 w I półroczu 2018 r., w tym w zakresie tytułów W2/W200 i SP1 odpowiednio: 763, 785, 448 i 286.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: 620 w I półroczu 2016 r., 1.200 w 2016 r., 1.130 w 2017 r. oraz 570 w I półroczu 2018 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2/W200 i SP1 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio 237, 366, 232 i 102.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła od 469,9 tys. zł w I półroczu 2016 r. do 667,9 tys. zł w I półroczu 2018 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2/W200 i SP1 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 28,4 tys. zł i 7,9 tys. zł.

(akta kontroli str.146-188)

1.5. W Urzędzie nie sporządzano pisemnych analiz dotyczących funkcjonalności stosowanych narzędzi informatycznych w kluczowych dla obsługi tytułów wykonawczych obszarach.

Kierownicy SEE1 i SEE2 podali, że funkcjonalność stosowanych narzędzi informatycznych była dokonywana na bieżąco w toku pracy przez pracowników w formie ustnych uwag lub zgłoszeń do Systemu Regionalnej Pomocy Informatycznej. Stwierdzone nieprawidłowości lub braki w funkcjonowaniu systemów wspomagających pracę były także przedmiotem kierowania zgłoszeń Help Desk do Centrum Kompetencyjnego Egzekucji Administracyjnej przy Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie. Zgłoszenia przekazywane są odpowiednim służbom Ministerstwa Finansów, które na ich podstawie dokonują analizy i wioskują o zmianę, modyfikację i rozwój systemów.

(akta kontroli str.189-280)

1.6. W objętym kontrolą okresie wystąpiło 11 przypadków skierowania do Urzędu tytułów wykonawczych oznaczonych jako SP1 (3,4% ogólnej liczby otrzymanych tytułów SP1), pomimo że Naczelnik nie był organem właściwym miejscowo do egzekucji objętych takim tytułem należności. W jednym przypadku (0,3%) do Urzędu skierowano tytuł wykonawczy z wskazaniem błędnego adresu zamieszkania zobowiązanego.

(akta kontroli str.281-282)

2. Wszczynianie postępowań egzekucyjnych i ich skuteczność.

2.1. W okresie 2016-2018 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 2.848 tytułów wykonawczych, w tym w stosunku do 136 postępowań wszczął inny organ. Postępowania egzekucyjne wszczęto w przypadku 2.464 (90,9%) tytułów wykonawczych. W przypadku 2.025 tytułów (82,2%) takie działania podjęto nie

później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a w przypadku 439 tytułów (17,8%) – po 60 dniach od daty ich wpływu do jednostki kontrolowanej. W odniesieniu do 248 tytułów nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. W przypadku 1.573 tytułów (55,2%) postępowania egzekucyjne zakończono w związku z zapłatą, a z innych powodów¹⁰ zakończono postępowania dotyczące 651 tytułów (22,9%).

(akta kontroli str.283-291)

2.2. Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych¹¹, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r. wykazało, że w pięciu przypadkach postępowania egzekucyjnego nie wszczęto z powodu uiszczenia zobowiązania przez ukaranych (cztery przypadki) oraz zgonu dłużnika (jeden przypadek). W 10 pozostałych sprawach podjęto natomiast od dwóch do dwunastu czynności egzekucyjnych¹². Pomimo tych czynności w ośmiu sprawach nie doszło do wyegzekwowania dochodzonej należności z tytułu grzywny nałożonej mandatem karnym. Nieskuteczna egzekucja administracyjna wynikała bądź z braku majątku lub uzyskiwaniu przez dłużnik minimalnego wynagrodzenia wolnego od potrąceń, bądź też z powodu niemożności uzyskania kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne ponoszone przez Urząd. W pięciu przypadkach podejmowane czynności egzekucyjne dotyczyły osób wielokrotnie ukaranych mandatami.

(akta kontroli str.292-294, 537-540)

2.3. W latach 2016-2018 (I półrocze) skuteczność egzekucji, ustalona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji wyniosła:

- dla tytułów W2 wskaźnik skuteczności egzekucji¹³ wyniósł 26,0%, a wskaźnik realizacji tytułów¹⁴ – 83,7%,
- dla tytułów SP1 wskaźnik skuteczności egzekucji wyniósł 20,1%, a wskaźnik realizacji tytułów – 27,0%.

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2 oraz SP1 był niższy m.in. od wartości tego wskaźnika dla tytułów podatkowych oznaczonych jako SM, SW i SI (dla których wynosił on odpowiednio 60,3%, 33,0% i 31,5%). Wskaźnik realizacji tytułów W2 był wyższy od poziomu tego wskaźnikiem dla tytułów podatkowych SM, SW i SI (wynoszącym odpowiednio 76,0%, 63,2% i 68,0%), natomiast wskaźnik realizacji tytułów SP1 kształtował się na poziomie niższym m.in. dla tytułów SM, SW i SI.

(akta kontroli str.295-296)

3. Podejmowanie czynności egzekucyjnych.

3.1. Pierwsze czynności egzekucyjne podjęto do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu w odniesieniu do 2.416 (84,8%) tytułów W2, W200 i SP1, które wpłynęły do Urzędu w latach 2016-2018 (do 30 czerwca). W odniesieniu do

¹⁰ Postępowania zakończono m.in. z powodu: umorzenia postępowania (np. z powodu śmierci zobowiązanego, żądania wierzyciela, bezskuteczności egzekucji).

¹¹ Badaniem objęto postępowania, w których do skutecznej egzekucji nie doszło, tj. a/ pięć spraw na podstawie których postępowań nie wszczęto, b/ pięć spraw, gdzie postępowania wszczęto do 60 dni od wpływu tytułu do Urzędu, c/ pięć spraw, w których postępowania wszczęto po upływie 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.

¹² W dwóch sprawach podjęto dwie czynności, w czterech trzy czynności, w trzech – cztery, a w jednej dwanaście.

¹³ Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

¹⁴ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie.

403 (14,2%) tytułów pierwsze czynności podjęto po upływie 60 dni od ww. daty, zaś w przypadku 29 tytułów (1,0%) czynności egzekucyjnych nie podjęto.

(akta kontroli str. 297-301)

3.2. Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych¹⁵, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a w których – pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego – nie doszło do wyegzekwowania należności wynikającej z grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego¹⁶ wykazało, że w 10 zbadanych postępowaniach czynności egzekucyjne podejmowano w odstępach wynoszących od jednego do 546 dni. Z prowadzonego przez Urząd monitoringu wynikało, że dłużnicy nie posiadali majątku, z którego można byłoby prowadzić egzekucję, otrzymywali wynagrodzenie nie podlegające egzekucji bądź przebywali w zakładach karnych lub aresztach śledczych.

Przyczynami braku możliwości dokonania czynności egzekucyjnych w miejscu zamieszkania zobowiązanego była jego nieobecność (w tym również z powodu zmiany miejsca zamieszkania zobowiązanego). W takich przypadkach stosowano inne środki egzekucyjne w postaci zajęcia wynagrodzenia za pracę lub rachunku bankowego.

(akta kontroli str. 302-305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W postępowaniu oznaczonym numerem 951277 w dniu 5.02.2018 r. wysłano zawiadomienie do banku dłużnika o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego pomimo tego, iż postępowanie to przedawniło się w dniu 13.08.2017 r. Postępowanie to podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 §1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ (dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym”).

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że mandat został omyłkowo objęty postępowaniem egzekucyjnym w związku z dochodzeniem innej wierzytelności od dłużnika.

2) W przypadku czterech postępowań¹⁸ czynności egzekucyjne nie były podejmowane z odpowiednią częstotliwością, bowiem podejmowano je w odstępach od 231 do 1.035 dni od daty czynności ich poprzedzających.

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że w sprawach o numerach:

- 928197 i 928344 wynikało to z przejęcia spraw od osoby przebywającej na długotrwałym zwolnieniu lekarskim i koniecznością zapoznania się z nimi przez osobę, której przydzielono te sprawy,
- 928820 - osoba prowadząca postępowanie uzyskała uprawnienia do bazy CEPiK dopiero w listopadzie 2017 r. i wówczas mogła dokonać sprawdzenia dłużnika,
- 949328 - przerwy między czynnościami egzekucyjnymi wynikały z dużej ilości obsługiwanych podmiotów,

¹⁵ Badaniem objęto tytuły wykonawcze, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a pomimo wszczęcia postępowania do skutecznej egzekucji nie doszło, w tym siedem tytułów wykonawczych, w przypadku których pierwszą czynność podjęto do 60 dni od daty jego wpływu oraz osiem tytułów wykonawczych, w przypadku których pierwsza czynność podjęta została po upływie 180 dni od tej daty.

¹⁶ Wg stanu na dzień 30.06.2018 r.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.

¹⁸ Oznaczonych numerami 928197, 928344, 928820, 928425, 949328.

- 328425 - w trakcie kwestionowanych czynności zasięgnięto również informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

NIK nie podziela wyjaśnień Kierowników, bowiem do ich obowiązków należało m.in. organizacja pracy, nadzór nad terminowością i prawidłowością pracy podległych pracowników. Odstępy pomiędzy kwestionowanymi czynnościami w ww. sprawach wynosiły od 434 do 1.035 dni, co może świadczyć o niewystarczającym nadzorze nad organizacją pracy. Ponadto w zakresie uzyskania przez pracownika uprawnień do weryfikacji danych w CEPIK do dnia sprawdzenia dłużnika w tej bazie upłynął rok, zaś od dokonania poprzedniej czynności minęło 1.033 dni, zaś w kwestii zasięgnięcia informacji z ZUS - zapytanie dotyczyło innego tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 302-444)

Opis stanu
faktycznego

3.3. Badanie rejestrowania czynności w 15 zbadanych sprawach wykazało, że w systemie EGAPOLTAX udokumentowano podejmowanie czynności w sposób zgodny ze stanem faktycznym.

W odniesieniu do 107 tytułów wykonawczych dochowano należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem postępowania egzekucyjnego i podejmowaniem czynności egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 302-305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W odniesieniu do 322 tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem postępowania egzekucyjnego i podejmowaniem czynności egzekucyjnych, gdyż – pomimo stosowanego do oceny sprawności wszczynania egzekucji wskaźnika EG.SWE¹⁹ – w przypadku:

- 287 tytułów zarówno wszczęcie takiego postępowania, jak i podjęcie czynności egzekucyjnych nastąpiło po upływie 60 dni od dnia ich wpływu do Urzędu.

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że wynikało to z reorganizacji działów egzekucyjnych, polegającej na zmianie zasięgu terytorialnego i rzeczowego rejonów egzekucyjnych. Wiązało się to z koniecznością inwentaryzacji oraz przekazania prowadzonych postępowań odpowiednim pracownikom obsługującym właściwe rejonu egzekucyjne.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, ponieważ 247 spraw wpłynęło do dnia 1.05.2016 r., tj. przed dniem wprowadzenia reorganizacji, natomiast 40 wpłynęło w latach 2017-2018.

- 23 tytułów czynności egzekucyjne podjęto wprawdzie po 60 dniach od daty wpływu, natomiast w systemie EGAPOLTAX nie odnotowano wszczęcia postępowania,

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że czynności egzekucyjne podjęto dopiero po 60 dniach, bowiem wcześniej organ egzekucyjny nie posiadał pełnych informacji o majątku zobowiązanego, w stosunku do którego można byłoby wszcząć egzekucję. Natomiast w kwestii nie odnotowania wszczęcia postępowania w systemie EGAPOLTAX wyjaśnili, że w 13 przypadkach postępowania wszczęto po 30 czerwca 2018 r., zaś w 10 – do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowania te nie zostały wszczęte.

¹⁹ Zgodnie z którym brak sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem (czynnych) występuje w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub podjęcia czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od dnia wpływu tytułu do Urzędu.

- 12 tytułów, pomimo upływu 60 dni od daty wpływu tytułu nie wszczęto postępowań ani też nie odnotowano czynności egzekucyjnych.

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że w tych sprawach podejmowano czynności nierejestrowane w systemie EGAPOLTAX, tj. np. zapytania OGNIWO i analiza dostępnych baz danych w celu ustalenia majątku zobowiązanych. W sprawie nie wszczynania postępowań wyjaśnili, że praktyką stosowaną w Urzędzie było wszczynanie postępowania egzekucyjnego wraz z zastosowaniem środka egzekucyjnego. W przypadku, gdy z analiz dokonanych na podstawie systemów dostępnych w Urzędzie wynikało, że dłużnicy nie posiadali żadnego majątku, sprawy przekazywano poborcy skarbowemu. Jeżeli poborca nie mógł wykonać czynności egzekucyjnej (np. z powodu nieobecności dłużnika) postępowanie nie było wszczynane.

(akta kontroli str. 445-490, 541-542)

Zgodnie z art. 26 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Zgodnie natomiast z art. 26 §5 w. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje m.in. z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

4. Monitorowanie biegu przedawnienia.

Opis stanu faktycznego

4.1. Liczba tytułów wykonawczych W2/W200, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2016 r. i według stanu na 30 czerwca 2018 r. nie zostało zrealizowanych wynosiła 1.829 na łączną kwotę 309,1 tys. zł (w tym zadłużenie wynosiło 289,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 491-500)

Stwierdzone nieprawidłowości

W 43 sprawach dotyczących zaległości zagrożonych przedawnieniem na łączną kwotę 6,2 tys. zł nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, ale podjęto czynności egzekucyjne.

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że z analiz systemów dostępnych w Urzędzie wynikało, że zobowiązani nie posiadali majątku z którego można byłoby przeprowadzić skuteczną egzekucję. Wówczas sprawy te przekazywano poborcom skarbowym, z relacji których wynikało, że nie można było dokonać czynności egzekucyjnych. Ponieważ praktyką stosowaną w Urzędzie było wszczynanie postępowania egzekucyjnego przy jednoczesnym zastosowaniu środka egzekucyjnego, niemożność dokonania czynności egzekucyjnych przez poborców skarbowych skutkowałą brakiem wszczęcia egzekucji. Dopiero od września 2018 r. w związku z zaleceniami Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie doszło do zmiany sposobu postępowania, która polegała na tym, że wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, niezależnie od możliwości zastosowania środka egzekucyjnego.

NIK wskazuje, że przepis art. 26 §1 i §5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zmieniał się w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 501-504, 541-542)

Opis stanu faktycznego

4.2. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nastąpiło w odniesieniu do 8.358 tytułów W2/W200 i SP1, na podstawie których dochodzono łącznie kwoty 1.526,2 tys. zł (w tym zadłużenie w łącznej wysokości 1.443,0 tys. zł). Z powodu przedawnienia wykonania kary grzywny nałożonej

w drodze mandatu karnego, zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁰ (dalej: „Kodeks wykroczeń”), umorzono postępowania egzekucyjne w 462 (5,5%) przypadkach, w toku których dochodzono łącznie kwoty 83,9 tys. zł.

W Urzędzie nie opracowano procedur określających tryb postępowania przy monitorowaniu biegu przedawnienia.

Kierownicy działów SEE1 i SEE2 podali, że system EGAPOLTAX nie posiada funkcji automatycznego monitorowania biegu przedawnienia. Zadanie to należy do pracowników wykonujących czynności egzekucyjnych. Podali również, że w związku z brakiem automatycznej weryfikacji upływu terminu przedawnienia istnieje ryzyko dokonania czynności po upływie terminu przedawnienia.

(akta kontroli str. 505-514)

4.3. Monitorowanie okresu przedawnienia i podejmowanie czynności w okresie poprzedzającym umorzenie postępowania zbadano na próbie dokumentacji dotyczącej 20 tytułów wykonawczych, wybranych z grupy tytułów, gdzie postępowania zakończono pomimo braku zapłaty²¹. Badanie to wykazało, że:

- 11 tytułów obejmowało należności wynikające z grzywien nałożonych na wielokrotnie ukaranych,
- w dziewięciu przypadkach, pomimo podejmowania czynności egzekucyjnych, postępowania zostały umorzone, w tym sześć z powodu przedawnienia, dwa z powodu śmierci zobowiązanego i jedno z powodu nie ustalenia majątku z którego można byłoby przeprowadzić skuteczną egzekucję.
- w 18 objętych próbą sprawach organ egzekucyjny podjął od jednej (w 4 przypadkach) do sześciu (w 2 przypadkach) czynności egzekucyjnych, obejmujących m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę i/lub rachunku bankowego. W przypadkach tych dokumentowano również wizyty u zobowiązanych,
- w dwóch przypadkach nie podjęto żadnej czynności egzekucyjnej, ponieważ w momencie przekazania ich kontrolowanej jednostce do dnia przedawnienia brakowało odpowiednio 8 i 59 dni,
- w jednym przypadku nie podejmowano czynności z uwagi na nieskuteczność egzekucji w innych sprawach dłużnika.

(akta kontroli str. 515-517, 535-536)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W jednym przypadku²² (5% z ogółu zbadanych) postanowienie o umorzeniu postępowania wydano dnia 5.04.2018 r., podczas gdy postępowanie to przedawniło się 26.09.2016 r. Nie dochowano tym samym należytej staranności w podejmowaniu działań zmierzających do niezwłocznego umarzenia postępowań egzekucyjnych prowadzonych w stosunku do obowiązków, które wygasły z mocy prawa. Zgodnie bowiem z art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, postępowanie egzekucyjne umarza się m.in. w sytuacji, gdy obowiązek wygaś. Stosownie natomiast do przepisów art. 35 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego²³, stosowanego odpowiednio – zgodnie z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – w postępowaniu egzekucyjnym, niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą zostać

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm..

²¹ Badaniem objęto próbę ostatnich 20 tytułów egzekucyjnych umorzonych do 30 września 2018 r.

²² 942763.

²³ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

rozpatrzone np. w oparciu o fakty i dowody możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Tym samym w przypadku posiadania przez Naczelnika Urzędu Skarbowego informacji o dacie nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego, która to grzywna nie podlega – zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń – wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata, powinien on po upływie tego okresu podejmować działania zmierzające do umorzenia postępowań egzekucyjnych. Tymczasem w przypadku tego postępowania działań takich nie podejmowano, gdyż postanowienie o umorzeniu wydano po 556 dniach od terminu przedawnienia.

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 wyjaśnili, że wynikało to z omyłkowego dwukrotnego zarejestrowania sprawy w systemie EGAPOLTAX.

(akta kontroli str. 515-521)

Opis stanu faktycznego

4.4. Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2016 r. 31 tytułów wykonawczych W2/W200²⁴ posiadało status czynnych, pomimo że od daty nałożenia grzywien w drodze mandatu karnego upłynęły już trzy lata, a należności nimi objęte uległy przedawnieniu. Natomiast według stanu na 30 czerwca 2018 r. taki status posiadało 176 tytułów wykonawczych, pomimo że od daty wystawienia mandatu karnego upłynęły już trzy lata.

Kierownicy Działów SEE1 i SEE2 podali, że rosnąca liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności przedawnione wynikała z dużego obciążenia pracą związanego ze zmniejszeniem się stanu zatrudnienia w komórkach egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 522-534)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie sprawnego wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania czynności egzekucyjnych w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.
2. Systematyczne podejmowanie czynności egzekucyjnych wobec dłużników.
3. Zaniechanie prowadzenia egzekucji w przypadku wierzytelności przedawnionych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

²⁴ Zgodnie ze stanem na dzień 1.01.2016 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Olsztyn, 18 stycznia 2018 r.

Kontrolerzy

Joanna Łukasik

Specjalista kontroli pństwowej

.....
podpis

Izabela Kowalska

Specjalista kontroli pństwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

z up. Józef Bogdański

p.o. Wicedyrektora

.....
podpis