



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.019.03.2018
P/18/090

Pan
Maciej Maciejewski
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Elblągu
82-300 Elbląg, ul. Adama Mickiewicza 43

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Elblągu (dalej: „Urząd”), ul. A. Mickiewicza 43, 82-300 Elbląg
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Maciejewski, Naczelnik Urzędu od 8 czerwca 2018 r. (dalej: „Naczelnik”); poprzednio, od 19 lutego 2010 r., funkcję tę pełnił Jarosław Orłowski
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia 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) Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/120/2018 z dnia 5 listopada 2018 r. 2) Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/138/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str.1-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Urząd właściwie wypełniał zadania dotyczące obsługi tytułów wykonawczych, podejmując skuteczne działania w celu egzekucji należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych. W Urzędzie opracowano stosowne regulacje w zakresie podziału zadań i obowiązków oraz zabezpieczono warunki zapewniające sprawne funkcjonowanie jego komórek organizacyjnych. Naczelnik prawidłowo organizował obsługę procesu egzekucji tytułów wykonawczych i stosował narzędzia informatyczne zapewniające nadzór tego procesu. Przyjęte instrukcje i zasoby kadrowe były adekwatne do potrzeb i pozwalały na terminowe wykonywanie zadań według obowiązujących przepisów. Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie wpływała ujemnie na realizację ww. zadań, gdyż w 98,5% badanych spraw wszczynano postępowania egzekucyjne i/lub podejmowano pierwsze czynności zmierzające do wyegzekwowania należności w terminie do 60 dni od wpływu tytułu wykonawczego od wierzycieli, a skuteczność egzekucji badanych tytułów wyniosła 47,3%. Czynności podejmowano z odpowiednią częstotliwością oraz adekwatnością, a przypadki nieskutecznej egzekucji dotyczyły najczęściej dłużników wielokrotnie ukaranych, wobec których bezskutecznie toczyły się postępowania także na podstawie innych tytułów wykonawczych.

Z uwagi na małą skalę nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze najistotniejszym względem realizacji zadań objętych kontrolą oraz związanych ze sprawnym wszczynaniem postępowań i podejmowaniem czynności egzekucyjnych, należy podkreślić, że należytej staranności w tym zakresie Urząd nie dochował jedynie w przypadku 1,3% tytułów wykonawczych, gdzie wszczęcie postępowania i/lub podjęcie ww. czynności nastąpiło po 60 dniach od wpływu tytułu do Urzędu, a tylko wobec 0,2% tytułów tych działań nie podjęto. W ocenie NIK, przypadki wszczynania postępowań i podejmowania czynności po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego, nie zagrażało wykonaniu zadań Urzędu.

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

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny kontrolowanej działalności

OBSZAR **Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych**

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym („RO”)³, za realizację zadań w ramach procesu obsługi tytułów wykonawczych odpowiadał, w okresie objętym kontrolą, Naczelnik. W zakresach obowiązków powierzył on te zadania pracownikom Działu Egzekucji Administracyjnej (DEA), w tym jego kierownikowi (komornik skarbowy) oraz 24 pracownikom skarbowym, z tego poborcom (6), ekspertom i kontrolerom (po 8) oraz inspektorom i komisarzom (po 1). Zgodnie ze schematem organizacyjnym Urzędu, bezpośredni nadzór nad pracą DEA pełnił Naczelnik (do 6 marca 2017 r.), a następnie obowiązek ten przypisano jego zastępcy ds. poboru i egzekucji. Do zadań DEA należało badanie prawidłowości otrzymanych tytułów wykonawczych i dopuszczalności ich egzekucji, prowadzenie egzekucji i zabezpieczanie należności pieniężnych oraz orzekanie w sprawach tych postępowań, kar grzywny i likwidacji niepodjętych depozytów, wykonywanie postanowień prokuratorskich i sądowych (zabezpieczenie majątkowe i środka karnego przepadku), a także przeciwdziałanie przedawnieniom zaległości. Działania DEA regulowały wytyczne⁴ Naczelnika, który przypisał ww. osobom zakresy obowiązków i uprawnień oraz powoływał ich do komisji prowadzącej sprzedaż egzekucyjną⁵ i do komisji szacującej wartość ruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa⁶.

(dowód: akta kontroli str. 8-304)

1.2. W regulacjach wewnętrznych Urzędu, w tym zasadach organizacji pracy DEA nie określono terminów realizacji zadań w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, w szczególności terminów ich przydzielania do realizacji, wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania pierwszych czynności w sprawie. RO zakładał, że wykonywanie czynności poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego, w tym działania informacyjne (dyscyplinujące), wystawianie i doręczanie upomnień, wystawianie i przekazywanie do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych, wykonywanie zadań wierzyciela w ramach postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego (egzekucji sądowej), należało do 2 referatów spraw wierzycielskich. Działania te nie dotyczyły należności z tytułu mandatów karnych, które według art. 100 § 13 Kpw⁷ i wydanego do niego rozporządzenia wykonawczego⁸, pobierał naczelnik uprawnionego urzędu (IUSO)⁹. Kierownik DEA podał, że pierwsze czynności po wpływie tytułów wykonawczych, w tym ich przydział i wszczynanie postępowań, odbywają się wg terminów określonych w Kpa¹⁰ i Upe¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 24-25,76-78,108-109,305-306)

1.3. Średnioroczne zatrudnienie w DEA osób zaangażowanych w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności (w pełnych etatach), wynosiło 24 osoby

³ Regulamin Organizacyjny Urzędu, wprowadzony zarządzeniem Nr 14 Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie z 1 kwietnia 2015 r., ze zm.: 1 września 2015 r., 11 kwietnia 2016 r., 8 lutego, 7 marca i 25 października 2017 r. oraz 21 czerwca 2018 r.

⁴ Wytyczne Nr 3/2015 Naczelnika Urzędu z 9 października 2015 r. ws. zasad organizacji pracy i przydziału spraw pracownikom Działu Egzekucji Administracyjnej.

⁵ Wytyczne Naczelnika Urzędu Nr 2/2015 z 9 października 2015 r.

⁶ Komunikat Naczelnika Urzędu Nr 4/2018 z 27 czerwca 2018 r.

⁷ Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.).

⁸ Rozporządzenie MF z 13 listopada 2015 r. ws. właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1977).

⁹ Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu wyznaczony przez Ministra Finansów do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego – rozporządzenie z 13 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1977).

¹⁰ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).

¹¹ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).

w 2016 r. i w I półroczu 2018 r. oraz 24,5 etatu w 2017 r. Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia wynosiła 62 tys. w 2016 r. (54,1 tys. w I półr.), 49,6 tys. w 2017 r. i 36,9 tys. w I półr. 2018 r., w tym 38 tys. (34,3 tys.), 26,3 tys. i 17,4 tys. tytułów W2, W200 i SP1¹². W latach tych zrealizowano 28,3 tys. (17,5 tys. w I półr.), 19,9 tys. i 10,6 tys. tytułów, tj. 45,6% (32,3%), 40,1% i 28,7%, z tego 16,7 tys. (11,1 tys. – I półr.), 11,2 tys. i 5,6 tys. tytułów W2, W200 i SP1 – 43,9% (32,4%), 42,6% i 32,2%.

Na każdą osobę zatrudnioną w DEA przypadało do załatwienia 2,6 tys. tytułów w 2016 r. (2,3 tys. w I półr.), 2 tys. w 2017 r. i 1,5 tys. w I półr. 2018 r. W przypadku tytułów zrealizowanych poziom ten wyniósł odpowiednio 1,2 tys. (0,7 tys.), 0,8 tys. i 0,4 tys. W zakresie tytułów W2, W200 i SP1, przypadało ich do załatwienia 1,6 tys. (1,4 tys.), 1,1 tys. i 0,7 tys., a realizacja wyniosła 0,7 tys. (0,5 tys.), 0,5 tys. i 0,2 tys.

Kwota wyegzekwowanych należności objętych tytułami ogółem wyniosła 15,3 tys. zł w 2016 r. (7,3 tys. w I półr.), 13,5 tys. zł w 2017 r. i 6,8 tys. zł w I półr. 2018 r., co stanowiło 94% egzekucji wykonanej w I półr. 2016 r. W zakresie tytułów W2, W200 i SP1 wyegzekwowano odpowiednio 2,7 tys. zł (1,5 tys. zł), 1,6 tys. zł i 0,6 tys. zł (39% względem I półr. 2016 r.).

Relacja wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w obsługę ww. tytułów wyniosła 639,2 tys. zł w 2016 r. (303,3 tys. zł w I półr.), 552,4 tys. zł w 2017 r. i 285,1 tys. zł w I półr. 2018 r., zaś w przypadku tytułów W2, W200 i SP1 – odpowiednio 102,7 tys. zł (63,6 tys. zł), 65,5 tys. zł i 24,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 309-324)

1.4. Z wyjaśnień kierownika DEA wynikało, że Urząd nie dokonywał oceny wsparcia informatycznego procesu obsługi tytułów wykonawczych, ponieważ w zakresie funkcjonalności stosowania narzędzi informatycznych w tym procesie występuje niskie ryzyko (poziom akceptowany), a w planie działania IAS¹³ na lata 2016-2018 nie określono tego ryzyka, z uwagi na małe prawdopodobieństwo jego wystąpienia i ewentualne skutki. Kierownik podał, że na bieżąco monitoruje realizowane cele i identyfikuje ryzyka w oparciu o dostępne narzędzia informatyczne¹⁴, co zapewnia wystarczająco realizację nadzoru nad procesem obsługi tytułów wykonawczych i nie wymaga eliminacji ewentualnych braków w stosowaniu ww. narzędzi.

(dowód: akta kontroli str. 307-308)

2. Wszczywanie postępowań egzekucyjnych i ich skuteczność

2.1. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło łącznie 5.487 tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu mandatów karnych, w których wierzycielami byli właściwi wojewodowie (3.224 tytuły)¹⁵ lub Naczelnik IUSO (2.263 tytuły)¹⁶. Łączna kwota należności objętych ww. tytułami wykonawczymi wyniosła 949,9 tys. zł, w której 506,1 tys. zł stanowiły należności wojewodów, a 443,8 tys. zł – należności IUSO. Do 30 czerwca 2018 r. z ww. należności wyegzekwowano ogółem 449,1 tys. zł (47,3%), z tego:

- w I półr. 2016 r. w przypadku 1.691 tytułów od wojewodów wystawionych na kwotę 261,1 tys. zł wyegzekwowano 156,6 tys. zł (60%);

¹² W2 – należności wierzycieli niepodatkowych (wierzyciele obcy z wyłączeniem ZUS), np. wojewodowie, Główny Inspektor Transportu Drogowego, Prezydent Elbląga; W200 – grzywny nakładane w formie mandatu karnego (należności Wojewody); SP1 – niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej (należności Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu).

¹³ Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie – wg ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (wcześniej – Izba Skarbowa w Olsztynie).

¹⁴ Hurtownia danych WHTAX, podsystem EGAPOLTAX i program e-ORUS.

¹⁵ Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli obcych, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX, jako W2 lub W200 (wierzyciele obcy z wyłączeniem ZUS).

¹⁶ Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli własnych, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX, jako SP1 (niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej).

- w II półr. 2016 r. w przypadku 702 tytułów (635 od wojewodów i 67 z IUSO) na łączną kwotę 129,8 tys. zł (odpowiednio 100,4 tys. zł i 29,4 tys. zł) ogółem wyegzekwowano 69,2 tys. zł (53,3%), w tym odpowiednio 60 tys. zł i 9,2 tys. zł;
- w I półr. 2017 r. w przypadku 841 tytułów (338 i 503) na łączną kwotę 148 tys. zł (61,1 tys. zł i 87 tys. zł) wyegzekwowano ogółem 80,1 tys. zł (54,1%), w tym odpowiednio 38 tys. zł i 42 tys. zł;
- w II półr. 2017 r. w przypadku 787 tytułów (317 i 470) na kwotę 163,9 tys. zł (49,9 tys. zł i 114,1 tys. zł) wyegzekwowano ogółem 78,1 tys. zł (47,7%), w tym odpowiednio 29,1 tys. zł i 49 tys. zł;
- w I półr. 2018 r. w przypadku 1.467 tytułów (244 i 1.223) na kwotę 247,1 tys. zł (33,8 tys. zł i 213,3 tys. zł) wyegzekwowano 65,1 tys. zł (26,4%), w tym odpowiednio 17,7 tys. zł i 47,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 325-331,427-461)

Spośród ogółu ww. tytułów wykonawczych (tj. 5.487) w stosunku do 4.937 z nich (90%) Urząd wszczął postępowanie egzekucyjne w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu, a w 104 przypadkach (1,9%) termin ten został przekroczony. Ponadto stwierdzono 310 tytułów (5,6%), gdzie postępowań nie wszczęto¹⁷ oraz 136 tytułów (2,5%), dla których postępowania wszczął inny organ.

(dowód: akta kontroli str. 332,462-465)

2.2. W okresie objętym kontrolą Urząd miał do załatwienia 67,3 tys. tytułów¹⁸ na łączną kwotę 68.767 tys. zł, w tym 26,6 tys. tytułów W2 na kwotę 12.873,7 tys. zł oraz 2,2 tys. tytułów SP1 na kwotę 419,5 tys. zł. Spośród ww. tytułów, w okresie tym ogółem załatwiono 44,9 tys. na łączną kwotę brutto¹⁹ 41.890 tys. zł, z czego 19,5 tys. stanowiły tytuły W2 – 4.605,4 tys. zł, a 0,7 tys. tytuły SP1 – 151,5 tys. zł. Osiągnięty wskaźnik realizacji ogółu ww. tytułów wyniósł 66,7%, a w przypadku tytułów W2 i SP1 – 73,1% i 32,5% (niepodatkowe). Skuteczność egzekucji ogółem wyniosła 60,9%, przekraczając minimalne mierniki tego celu planowane na kolejne lata przez IAS²⁰, tj. 31,7% w 2016 r., 34,7% w 2017 r. i 35,7% w 2018 r. W przypadku celów podatkowych (priorytetowe), w tym: W1, SW, SI i SM, skuteczność ta wyniosła od 47,4% do 74,5%, natomiast dla tytułów W2 i SP1 była na poziomie 35,8% i 36,1%, tj. poniżej rezultatów wymaganych przez IAS w ramach wytycznych dla Urzędu na 2016 r. i 2018 r. (studium wykonalności celów)²¹ – 46,4% i 38,7% oraz powyżej rezultatu oczekiwanego w 2017 r. – 34,7%.

Kierownik DEA wyjaśnił, że na niższy poziom wskaźnika skuteczności egzekucji w przypadku tytułów W2 i SP1 miała wpływ sytuacja dłużników, wśród których przeważały osoby nie posiadające majątku, bezrobotne lub pobierające świadczenia nie podlegające egzekucji.

(dowód: akta kontroli str 333-338,378-426,548-552)

W latach 2016-2018 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 5.487 tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych (W2, W200 i SP1), spośród których zakończenie postępowań egzekucyjnych nastąpiło:

- w związku z zapłatą – w przypadku 2.510 postępowań (45,7%), w tym: dla 1.346 w terminie do 60 dni (53,6%), 572 – od 61 do 180 dni (22,8%), 339 – od 181 do 365 dni (13,5%) oraz 253 – powyżej 365 dni (10,1%);
- z innych powodów (w tym umorzenia) – w przypadku 332 postępowań (6,1%), w tym: dla jednego w dniu wpływu tytułu, 119 w terminie do 60 dni od daty

¹⁷ W 130 przypadkach nie odnotowano w EGAPOLTAX wszczęcia postępowania.

¹⁸ Tytuły wykonawcze oznaczone wg klasyfikacji spraw symbolami SM, SI, SP1, SW, W1, W2, EZ, EA i CL.

¹⁹ Kwoty należności głównych powiększone o koszty postępowań egzekucyjnych.

²⁰ Minimalne wskaźniki efektywności egzekucji określone w rocznych planach celów i działalności IAS.

²¹ Wytyczne IAS na lata 2016-2018 dotyczące wymaganych wskaźników w zakresie realizacji planowanych zadań.

wpływu (35,8%), 45 – od 61 do 180 dni (13,6%), 76 – od 181 do 365 dni (22,9%) oraz 91 – powyżej 365 dni (27,4%).

W przypadku 2.645 tytułów (48,2%) postępowań nie zakończono.

(dowód: akta kontroli str. 341-343,479-482)

Badanie próby 15 tytułów²², które wpłynęły do Urzędu w 2016 r. wykazało, że mimo podejmowania z odpowiednią częstotliwością adekwatnych czynności (w sprawach tych podjęto od 5 do 18 czynności), w 10 przypadkach nie doszło do skutecznej egzekucji dochodzonej należności z tytułu grzywny nałożonej mandatem karnym. Nieskuteczna egzekucja administracyjna wynikała z braku majątku i/lub znanych organowi egzekucyjnemu źródeł dochodów ukaranego, bądź z powodu niemożności uzyskania kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne ponoszone przez Urząd, a także zgonu ukaranego (2 przypadki). W 6 przypadkach podejmowane czynności egzekucyjne dotyczyły bowiem osób wielokrotnie ukaranych. Pozostali zobowiązani w większości byli osobami bez stałych źródeł dochodów oraz nie posiadali stałego miejsca pobytu i składników majątku, z którego byłoby możliwe przeprowadzenie skutecznej egzekucji. W 5 przypadkach postępowania egzekucyjnego nie wszczęto z powodu dobrowolnej wpłaty zobowiązania przez ukaranych.

(dowód: akta kontroli str. 525-547)

3. Podejmowanie czynności egzekucyjnych

3.1. Spośród 5.487 tytułów wykonawczych (dotyczących mandatów karnych), które wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą, w przypadku 5.319 tytułów (96,9%) pierwsze czynności podjęto w terminie do 60 dni od daty ich wpływu, natomiast w 70 przypadkach (1,3%) termin ten przekroczone, a wobec 98 tytułów (1,8%) czynności tych zaniechano (nie podjęto). W zakresie terminowości wszczyniania postępowań i podejmowania czynności egzekucyjnych stwierdzono, że w przypadku:

- 4.937 tytułów (89,9%) – postępowania wszczęto do 60 dni od daty wpływu;
- 170 (3,1%) – postępowań nie wszczęto, a od daty wpływu nie upłynęło 60 dni (tytuły otrzymane po 1 maja 2018 r.);
- 136 (2,5%) – czynności podjęto do 60 dni od daty wpływu, a postępowanie wszczął inny organ;
- 128 (2,3%) – czynności podjęto do 60 dni, a w systemie EGAPOLTAX nie odnotowano wszczęcia postępowania;
- 36 (0,7%) – czynności podjęto do 60 dni od daty wpływu, a wszczęcie postępowania odnotowano w systemie jw. po tym terminie;

(dowód: akta kontroli str. 339-340,466-478)

3.2. Badanie 15 tytułów wykonawczych²³ z 2016 r., w przypadku których – pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego – nie doszło do skutecznej egzekucji należności wynikającej z grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego, wykazało, że wobec dłużników podejmowano 10 różnych rodzajów czynności egzekucyjnych²⁴. Czynności te prowadzono systematycznie i adekwatnie do sytuacji dłużników, zmierzając bezpośrednio do wykonania obowiązku, w tym przez poszukiwanie ich majątku, aktywność poborców skarbowych i gromadzenie informacji pozyskanych

²² W tym 5, gdzie nie wszczęto postępowań egzekucyjnych oraz po 5 tytułów, gdzie postępowania wszczęto do 60 dni od wpływu tytułu i powyżej 90 dni od tej daty, lecz nie doszło do skutecznej egzekucji.

²³ W tym 14 tytułów, gdzie pierwszą czynność podjęto do 60 dni od wpływu tytułu i nie doszło do jego skutecznej egzekucji oraz jednego tytułu, gdzie pierwszą czynność podjęto powyżej 90 dni i też nie doszło do tej egzekucji.

²⁴ W tym sprawdzenie informacji o dłużnikach w innych urzędach i bankach (48 czynności), sporządzenie relacji przez poborcę skarbowego (47), zajęcie rachunku bankowego (22), wynagrodzenia za pracę lub innej wierzytelności pieniężnej (13), doręczenie odpisu tytułu (13), przekazanie sprawy do właściwego urzędu skarbowego (3), umorzenie postępowania egzekucyjnego (3), sporządzenie protokołu o stanie majątkowym dłużnika (2) lub pobranie należności bezpośrednio u niego (1) oraz ponaglenie o zajętej wierzytelności (1).

z zewnętrznych baz danych²⁵. Stwierdzono wysoką częstotliwość podejmowanych działań, gdyż w przypadku poszczególnych dłużników podejmowano od 5 do 22 czynności spośród ich ww. rodzajów, a czas między nimi wynosił 47-114 dni.

(dowód: akta kontroli str. 364-377)

3.3. W wyniku porównania dokumentacji 15 ww. postępowań egzekucyjnych oraz zapisów w systemie EGAPOLTAX stwierdzono, że wszystkie podejmowane przez Urząd czynności egzekucyjne zostały ujęte w tym systemie, za wyjątkiem braku odnotowania czynności związanych z pozyskiwaniem informacji o stanie majątkowym 13 dłużników, gdzie nie ujmowano od 1 do 6 tych czynności, a skrajnie 12.

Kierownik DEA wyjaśnił, że w toku każdego postępowania podejmowano czynności w celu ustalenia majątku, z którego możliwe byłoby pokrycie roszczeń wierzycieli, lecz nie w każdym przypadku skutkiem było ujawnienie składników tego majątku, więc nie znajdowało to odzwierciedlenia w ww. systemie. System pozwala zarejestrować tylko czynności, w wyniku których zostały ujawnione istotne dla postępowania dane o dłużnikach. W sytuacjach odwrotnych pracownicy spisywali notatki służbowe, podając informacje o próbach działań celem poszukiwania majątku zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 364-371,548-552)

4. Monitorowanie biegu przedawnienia

4.1. Liczba tytułów wykonawczych W2/W200, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2016 r. i nie zostały zrealizowane do 30 czerwca 2018 r., wynosiła 2.597 na łączną kwotę 421,7 tys. zł (w tym zadłużenie 397,9 tys. zł). We wszystkich przypadkach należności zagrożonych przedawnieniem wszczęto postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 492-499)

4.2. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 Upe, tj. z uwagi na brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie lub wygaśnięcie z innego powodu albo brak istnienia, nastąpiło w odniesieniu do 10.468 tytułów W2/W200 i SP1, na podstawie których dochodzono 1.973,3 tys. zł (zadłużenie 1.870,3 tys. zł). Z powodu przedawnienia wykonania kary z tytułu mandatu karnego²⁶, Urząd umorzył 612 postępowań egzekucyjnych (5,8%), w toku których dochodzono łącznie 109,5 tys. zł (zadłużenie 104,9 tys. zł).

Urząd nie posiadał procedur określających tryb postępowania przy monitorowaniu biegu przedawnienia oraz narzędzi informatycznych w tym zakresie. Kierownik DEA wyjaśnił, że bieżący monitoring w tym zakresie odbywa się z użyciem bazy danych WHTAX. Niemożliwe jest jednak ustalenie wszystkich tytułów wykonawczych obejmujących zaległości przedawnione, z uwagi na brak możliwości wyszukania tytułów według kryterium daty wystawienia mandatu. Jest to możliwe tylko według zadanej daty wystawienia mandatu, lecz sposób ten nie pozwala ich wychwycić, jeżeli od daty nałożenia mandatu do daty wystawienia tytułu upłynęło ponad pół roku. Kierownik nadmienił, że badanie spraw przedawnienia tytułów wykonawczych spoczywa na wierzycielu, którego informacja jest dla organu podstawą egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 483-491,548-552)

4.3. Monitorowanie okresu przedawnienia i podejmowanie czynności w okresie poprzedzającym umorzenie postępowania, zbadano na wybranej próbie 20 tytułów wykonawczych, gdzie postępowania zakończono mimo braku zapłaty²⁷. Badanie to wykazało, że we wszystkich przypadkach:

²⁵ Np. ZUS, CEPiK, Ognivo (banki), CZM, e-ORUS, WRO-system.

²⁶ Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.).

²⁷ Badaniem objęto próbę 20 postępowań egzekucyjnych umorzonych do 30 września 2018 r., które były prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przed 1 stycznia 2016 r.

- podjęto czynności egzekucyjne w celu egzekucji należności tytułem grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego, w tym 6 miesięcy przed umorzeniem postępowania (jeden tytuł wpłynął 25 dni przed datą jego przedawnienia);
- postępowania dotyczyły tytułów otrzymanych z innych urzędów, gdzie zbliżał się termin przedawnienia zaległości; w 13 przypadkach było to średnio 8 miesięcy, a w 7 pozostałych 18 dni, gdzie podjęto od 2 do 9 oraz od 1 do 3 czynności obejmujących m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę i/lub rachunku bankowego oraz ustalenie informacji o dłużnikach i relacje poborców skarbowych;
- postępowania umorzono z powodu przedawnienia i bezskutecznej egzekucji, mimo podejmowania czynności i braku wyegzekwowania należności.

Z ww. badania wynikało również, że:

- większość postępowań (85%) dotyczyło należności wynikających z grzywien nałożonych na osoby wielokrotnie ukarane (17 przypadków);
- czynności te ujmowano w systemie EGAPOLTAX, za wyjątkiem relacji poborców skarbowych i sprawdzania informacji o ukaranych (ogółem 11 czynności);
- w przypadku relacji poborców skarbowych ich wizyty u zobowiązanych były dokumentowane (ogółem 15 czynności);
- umorzeń postępowań dokonywano na bieżąco, tj. do 60 dni od przedawnienia tytułu, za wyjątkiem 5 tytułów, gdzie okres ten wyniósł od 2 do 12 miesięcy.

Kierownik DEA wyjaśnił, że brak adnotacji w systemie EGAPOLTAX o niektórych czynnościach poborców skarbowych dotyczył wyłącznie raportów spisanych przez pracowników innych organów egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 514-524,548-552)

4.4. Według stanu z 1 stycznia 2016 r., 25 tytułów wykonawczych W2/W200 posiadało status czynnych, mimo, że od daty nałożenia grzywien w drodze mandatu karnego upłynęło 3 lata, a należności nimi objęte uległy przedawnieniu z zadłużeniem 3,9 tys. zł. Na 30 czerwca 2018 r. status ten posiadało 29 tytułów z zadłużeniem 7,1 tys. zł.

Kierownik DEA podał, że brak umorzenia tych tytułów wynikał z niedoskonałości narzędzi pozwalających organowi egzekucyjnemu na ustalenie wszystkich tego rodzaju tytułów, dużej czasochłonności w przypadku ich „ręcznego” wyszukiwania oraz obłożenia pracą przy znacznej liczbie prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 500-513,548-552)

4.5. W okresie objętym kontrolą, względem tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych²⁸, dla których wierzycielem był IUSO, wystąpiły przypadki:

- skierowania tytułów wykonawczych do Urzędu, mimo że nie był on właściwy terytorialnie do przeprowadzenia egzekucji – 10 przypadków;
- wystawienia tytułów wykonawczych, mimo wcześniejszego uregulowania zobowiązań (odpowiednio po 7 i 40 dniach po wpłacie) – 2;
- dwukrotnego przesłania tytułu dotyczącego tego samego mandatu – 5;
- innych błędów, które skutkowały niemożliwością podjęcia egzekucji – 3, w tym dotyczący braku podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela, wystawienia tytułu z błędnymi danymi oraz błędnego NIP.

Nie wystąpiły przypadki nieprzystąpienia do egzekucji z powodu wysłania upomnienia na nieaktualny adres zobowiązanego lub braku skutecznego doręczenia upomnienia, a także nie stwierdzono wystawienia tytułu wykonawczego bez podpisu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 553-561)

²⁸ Oznaczone jako SP1.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 80 tytułów wykonawczych²⁹ nie dochowano należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem postępowania i podjęciem czynności egzekucyjnych, gdyż, pomimo stosowanego do oceny sprawności wszczynania egzekucji wskaźnika EG.SWE³⁰, w przypadku 68 tytułów (1,2%) zarówno wszczęcie postępowania jak i podjęcie czynności nastąpiło po upływie 60 dni od dnia ich wpływu, w przypadku 10 tytułów (0,2%) zarówno postępowania nie wszczęto jak i nie podjęto czynności mimo upływu ww. 60 dni, a w przypadku 2 tytułów czynności podjęto po upływie ww. 60 dni.

Kierownik DEA wyjaśnił, że brak wszczęcia postępowań i nieterminowe podjęcie czynności wynikało głównie z nadmiernego obciążenia pracowników prowadzących postępowania, z których na każdego w badanym okresie przypadło średnio około 5 tys. tytułów wykonawczych rocznie. Przyczyną braków było także przejęcie 2.235 postępowań egzekucyjnych od Izby Celnej w I kw. 2017 r. w związku z konsolidacją. W wielu przypadkach zwłoka była zamierzona celem uniknięcia tzw. czynności pozornych, gdy nie ustalono majątku podlegającego egzekucji. Dodatkowo miała wpływ również czasochłonność procesów powodowana powolnością systemów komputerowych i absencje pracowników (urlopy, zwolnienia lekarskie, szkolenia).

(dowód: akta kontroli str. 339-340,344-363,466-478,548-552)

2. W przypadku 6 tytułów wykonawczych³¹ kontynuowano czynności egzekucyjne pomimo tego, że doszło do przedawnienia należności³², a w związku z tym zachodziła przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 Upe.

Kierownik DEA wyjaśnił, że przydział przedawnionych tytułów do realizacji był sporadyczny i wynikał z dużej liczby tytułów przypadających na jednego pracownika, a wskutek podjętych czynności nie uzyskano jednak żadnych kwot zaległości.

W ocenie NIK, do czynności egzekucyjnych mimo przedawnienia należności nie dochodziło sporadycznie, gdyż w badanej próbie dotyczyło to 30% przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 514-524,548-552)

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 wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań celem zapewnienia sprawnego wszczynania postępowań oraz podejmowania czynności egzekucyjnych, w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu nałożonych mandatów karnych.
2. Wprowadzenie regulacji kontrolnych zapobiegających przypadkom prowadzenia czynności egzekucyjnych po upływie terminu przedawnienia się ww. należności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

²⁹ Na łączną kwotę 13.881 zł.

³⁰ Do oceny sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych Minister Finansów zalecił termin 60 dni – stąd konstrukcja wskaźnika EG.SWE dot. braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem (czynnych).

³¹ Na łączną kwotę 1.900 zł.

³² Wizyty poborców skarbowych u zobowiązanych, po upływie 3 i 11 dni od przedawnienia, a w pozostałych przypadkach po upływie od 2 do 5 miesięcy.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, dnia 16 stycznia 2019 r.

Kontroler
Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
z up. Józef Bogdański
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis