



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-02-02/2012

P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/158 – Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Grażyna Stalska, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82209 z dnia 6 sierpnia 2012 r. Krzysztof Rajczyk, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080342 z dnia 9 lipca 2012 r. Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82201 z dnia 16 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2,4-7)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu ¹ , ul. Rejtana 3B, 45-331 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Hoszowska – Naczelnik Urzędu (dowód: akta kontroli str. 115-116)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd rzetelnie podejmował, prowadził i dokumentował czynności egzekucyjne dotyczące należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych i rozliczanie środków pieniężnych były prawidłowe. Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miała negatywnego wpływu na realizację zadań w tym zakresie, gdyż w 88,5% badanych spraw Urząd podejmował pierwsze czynności egzekucyjne i/lub wszczynał postępowania w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego od wierzyciela. Przypadki nieskutecznej egzekucji nie wynikały z braku czy niskiej częstotliwości podejmowanych czynności lub z ich nieadekwatności. Nie stwierdzono, aby do przedawnień należności objętych tytułami wykonawczymi dochodziło z powodu nieuzasadnionych zaniechań w podejmowaniu działań przez Urząd.

¹ dalej Urząd

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie czynności egzekucyjnych, ich dokumentowanie i skuteczność

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2011–2012 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło 15 078 tytułów wykonawczych W2³, w których wierzycielami są wojewodowie, z tego w poszczególnych półroczach badanego okresu odpowiednio: 5 676, 4 165 i 5 237 tytułów, na łączną kwotę należności 2 433,8 tys. zł (odpowiednio: 916,3 tys. zł, 682,7 tys. zł i 834,8 tys. zł). Do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty łącznej wyegzekwowano 1 061 tys. zł (43,6%).

(dowód: akta kontroli str. 141, 145, 175-181)

1.2. Postępowania egzekucyjne wszczęto w przypadku 9 139 z ww. tytułów wykonawczych W2 (60,6%). Postępowania wszczynano w terminie do 30 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu w przypadku 2 763 tytułów (18,3%), od 31 do 60 dni – 2 180 tytułów, a pozostałych 4 182 tytułów – po upływie 60 dni. W odniesieniu do 14 tytułów postępowania wszczęte zostały przez inny organ egzekucyjny (urząd skarbowy).

W odniesieniu do 5 939 tytułów, na podstawie których postępowań nie wszczęto, w przypadku 1 540 tytułów od daty ich wpływu do Urzędu nie upłynęło 60 dni, natomiast w 4 291 przypadkach podejmowane były czynności egzekucyjne.

W przypadku 7 464 tytułów (49,5%) od daty ich wpływu do Urzędu do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło do 30 dni, w przypadku 5 005 tytułów - od 31 do 60 dni (33,2%), w przypadku 1 650 tytułów (10,9%) - ponad 60 dni, a w przypadku 959 tytułów czynności nie podjęto.

Ponadto, w przypadku 6 582 tytułów (43,6%) postępowania zakończono w związku z zapłatą, a w przypadku 779 tytułów (5,2%) - z innych powodów⁴.

Zapłaty, stanowiącej podstawę zakończenia postępowania dla 39% przypadków (2 564) dokonano do 60 dni od daty wpływu tytułu, dla 39,7% (2 614) - od 61 do 180 dni, dla 17,4% (1 148) - od 181 do 365 dni, a dla 3,9% (256) w okresie powyżej 365 dni. Zakończenie natomiast postępowania z innych powodów w 59% przypadków (460) nastąpiło do 60 dni od daty wpływu tytułu, w 20,3% (158) – od 61 do 180 dni, w 16,7% (130) - od 181 do 365, a w 4% (31) w okresie powyżej 365 dni.

(dowód: akta kontroli str. 141-144, 182, 186-193, 259)

³ Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli innych niż ZUS

⁴ M.in. postępowania zakończono z powodu: wycofania tytułu przez wierzyciela przed wszczęciem, umorzenia postępowań (np. z powodu śmierci zobowiązanego, żądania wierzyciela, bezskuteczności egzekucji), przekazania innemu wierzycielowi z właściwością miejscową

Szczegółowe badanie próby 35 tytułów wykonawczych wykazało, że organ egzekucyjny podjął czynności egzekucyjne we wszystkich przypadkach. W sprawach tych podjęto od jednej (cztery przypadki) do 11 czynności (jeden przypadek), które obejmowały m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę i/lub rachunku bankowego, zajęcie na poczet długu nadpłaty z tytułu rozliczenia podatku PIT. Ponadto dokumentowane były wizyty poborców u dłużników, w tym obejmujące spisanie protokołu o stanie majątkowym dłużnika. Czynności podejmowano systematycznie i rzetelnie, były one adekwatne do uwarunkowań wynikających z konkretnego stanu faktycznego i prawidłowo dokumentowane.

W badanej próbie stwierdzono 24 przypadki, gdzie pierwszą czynność egzekucyjną podjęto do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu i 11 przypadków, gdzie czynności takie podjęto po upływie 60 dni⁵, w tym w pięciu przypadkach na zobowiązanych ciążyły inne zaległości, w tym uprzywilejowane, których egzekucja była nieskuteczna.

(dowód: akta kontroli str. 33-37, 124, 260)

Podejmowane przez organ czynności w 20 z ww. 35 badanych tytułów na kwotę 5 220 zł skutkowały wyegzekwowaniem kwoty 2 376 zł⁶. Komornik Skarbowy Urzędu za przyczynę braku skutecznej egzekucji w 15 przypadkach na kwotę 2 550 zł wskazał m.in.: brak uzyskiwania przychodów, sporadyczne osiąganie przychodów lub osiąganie przez zobowiązanych przychodów w kwocie nieprzekraczającej kwoty wolnej od zajęcia. Ponadto podał, że w dwóch przypadkach (6%) przyczyną nieskutecznej egzekucji było niepozyskanie informacji o ewentualnych źródłach dochodów (wymaga to odrębnego sprawdzenia zobowiązanego w bazie POLTAX) wynikające z nadmiernego obciążenia pracą.

(dowód: akta kontroli str. 40, 135-136)

1.3. Według stanu na 30 czerwca 2012 r. liczba tytułów W2, których wierzycielami są wojewodowie, a które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r. i nie zostały zrealizowane, wynosiła 5 564 na łączną kwotę 1 005,6 tys. zł, z której zadłużenie na dzień 30 czerwca 2011 r. wynosiło 934,2 tys. zł.

W odniesieniu do ww. tytułów ustalono, że:

- w przypadku 2 743 tytułów (49,3%) na kwotę 427,2 tys. zł do dnia 30 czerwca 2012 r. postępowań egzekucyjnych nie wszczęto, w tym w przypadku 2 742

⁵ w trzech przypadkach po upływie od 61 do 69 dni, w jednym - po 73 dniach, w jednym - po 84 dniach, w dwóch - po 91 dniach, w dwóch - po 103 dniach, w jednym - po 117 dniach oraz w jednym - po 207 dniach

⁶ W 18 przypadkach wyegzekwowano 100% należności

tytułów na kwotę 426,2 tys. zł odnotowano w systemie podejmowane czynności egzekucyjne,

- w przypadku 531 tytułów na kwotę 92,1 tys. zł do dnia 30 czerwca 2012 r. upłynęło ponad 3 lata od daty ich wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 194-197, 198-204, 208)

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że: *brak wszczęcia postępowania egzekucyjnego odnosi się (...) do tytułów obejmujących zaległości ciążące na zobowiązanych, którzy nie posiadają rachunków bankowych, nie otrzymują świadczeń z ubezpieczeń społecznych, nie są zatrudnieni na umowę o pracę i nie uzyskują innych okresowych przychodów. W takich przypadkach nie wszczyna się postępowania egzekucyjnego ponieważ powoduje to straty materialne po stronie organu egzekucyjnego, a w następstwie po stronie wierzyciela (obciążenie wierzyciela kosztami dokonanych czynności). (...) W przypadku zobowiązań z tytułu mandatów nie istnieje instytucja przerwania biegu przedawnienia, w związku z tym formalne dokonanie wszczęcia egzekucji, przy sprawach, w których nie można zastosować środków egzekucyjnych jest bezcelowe. Sprawy tego rodzaju pozostawia się głównie do załatwienia poborcom, którzy w przypadku braku możliwości pobrania pieniędzy, czy zajęcia ruchomości sporządzają protokół o stanie majątkowym.*

(dowód: akta kontroli str. 128)

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r. wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach Urząd podejmował czynności egzekucyjne (od dwóch do 11 czynności w każdej ze spraw),
- w pięciu przypadkach postępowania wszczęto, a w 10 - nie wszczęto z powodu nieobecności dłużnika pod wskazanym adresem oraz braku informacji o źródłach jego dochodów,
- w 10 przypadkach od daty wystawienia tytułu i daty wystawienia mandatu upłynęły trzy lata.

(dowód: akta kontroli str. 32, 38-39)

1.4. W okresie objętym kontrolą umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷ nastąpiło w przypadku 3 129 tytułów W2, w których

⁷ Dz. U. z 2005 r. (Nr 229, poz. 1954 ze zm.), treść ww. przepisu: Postępowanie egzekucyjne umarza się, jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo obowiązek nie istniał

wierzycielem jest wojewoda na kwotę 534,8 tys. zł, w tym w 1 019 przypadkach na kwotę 182,7 tys. zł - z powodu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str.183-185)

Szczegółowe badanie próby 20 przypadków umorzenia postępowań na podstawie ww. przepisów wykazało, że we wszystkich przypadkach podejmowane były uzasadnione czynności egzekucyjne (od trzech do 15 czynności w każdej ze spraw, a przeciętnie siedem) obejmujące m.in.: zajęcie rachunku bankowego, zajęcie wynagrodzenia, zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zajęcie innych wierzytelności, sporządzenie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego. Dokumentowano również brak możliwości dokonania skutecznych czynności z uwagi na nieobecność zobowiązanego pod wskazanym adresem.

W dziewięciu przypadkach (45%) czynności podejmowano w okresie 6 miesięcy przed datą przedawnienia wykonania kary. W pozostałych 11 przypadkach czynności nie podejmowano w okresie poprzedzającym przedawnienie, lecz zaniechanie to było uzasadnione posiadanym rozeznaniem wynikającym z czynności podjętych równolegle w ramach innych prowadzonych postępowań egzekucyjnych wobec tego samego zobowiązanego (m.in. na zobowiązanych ciążyły zaległości uprzywilejowane w egzekucji, zobowiązani nie uzyskiwali żadnych przychodów lub uzyskiwali minimalne przychody nie podlegające zajęciu oraz nie posiadali składników majątku, z których można byłoby przeprowadzić egzekucję, zobowiązani nie przebywali pod wskazanym adresem, a innego miejsca pobytu nie ustalono).

(dowód: akta kontroli str. 24-31, 129-130, 260)

W 23 przypadkach na 35 badanych (65,7%) stwierdzono, że przydzielone poborcom skarbowym do służby tytuły obejmowały należności, które nie uległy przedawnieniu.

Komornik Skarbowy Urzędu podał, że *sposób monitorowania spraw pod kątem biegu okresu przedawnienia odbywa się na bieżąco przez fizyczną kontrolę tytułów wykonawczych w trakcie dokonywania czynności, przydzielania spraw do służby poborcy skarbowemu oraz generowania raportów ze wskazaniem zakresu dat wpływu spraw.*

(dowód: akta kontroli str.24-32,38-39,129)

1.5. Skuteczność egzekucji, określona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji dla tytułów

wykonawczych W2 wynosiły odpowiednio 19,7% (wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2⁸) i 51,2% wskaźnik realizacji tytułów W2⁹.

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów niepodatkowych W2 był na poziomie niższym niż ww. wskaźnik dla tytułów podatkowych, tj. spraw oznaczonych SM, SI, SW gdzie wskaźniki te wyniosły odpowiednio 25,1%, 42%, 22,7%, natomiast wskaźnik realizacji tytułów W2 był na poziomie wyższym od ww. wskaźnika dla tytułów podatkowych, gdzie wynosił on odpowiednio: 44,6%, 40,3%, 51,1%.

(dowód: akta kontroli str.15-17)

Komornik Skarbowy Urzędu, przyczynę niższej skuteczności egzekucji tytułów niepodatkowych W2 w stosunku do tytułów podatkowych, wyjaśnił m.in. tym, że osoby, wobec których prowadzone są postępowania egzekucyjne na podstawie ww. tytułów podatkowych to w zdecydowanej większości osoby prowadzące działalność gospodarczą, które zdają sobie sprawę z nałożonych ciężarów publicznoprawnych i w większości przypadków starają się wywiązywać z obowiązków, a przyczyna braku zapłaty podatku nie wynika z tego, iż podatnik próbuje uniknąć zapłaty, lecz z powodu braku płynności finansowej. Ponadto podał, że istotne jest, iż prowadzący działalność posiadają konta bankowe, przeważnie współdziałają z organem egzekucyjnym i zależy im na likwidacji zaległości np. w związku z: wnioskowaniem o kredyt, uzyskaniem zaświadczenia o niezaleganiu dla celów wzięcia udziału w przetargu. Podał także: *zaleganie z zapłatą mandatów nie wiąże się właściwie z żadnymi konsekwencjami. Koszty egzekucyjne od kwot egzekwowanych mandatów są bardzo niskie, od zaległości tych nie nalicza się odsetek, a jedyną większą dolegliwością jest opłata pobierana przez bank za realizację zajęcia w sytuacji, gdy dojdzie do skutecznej egzekucji z rachunku bankowego.* Wymienił ponadto następujące przyczyny niższej skuteczności egzekucji tytułów W2: 1/ zobowiązani na podstawie tytułów W2 to głównie młodzież bez dochodów i własnego majątku, osiągający dochody w kwocie wolnej od egzekucji oraz osoby dokonujące wielu wykroczeń (drobne kradzieże, zakłócanie porządku), nieposiadające dochodów i majątku oraz lekceważące normy społeczne, 2/ przepisy prawa bankowego¹⁰ skutkujące tym, że bank nie realizuje zajęcia kilkusetzłotowego

⁸ Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia

⁹ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie

¹⁰ Art. 54 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe o treści: Środki pieniężne znajdujące się na rachunkach oszczędnościowych, rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz na rachunkach terminowych lokat oszczędnościowych jednej osoby, niezależnie od liczby zawartych umów, są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego do wysokości trzykrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (...)

mandatu, nawet wtedy, gdy na rachunku są takie środki, a dodatkowo zobowiązany ma utrudniony do nich dostęp, 3/ brak jednolitego systemu informatycznego prezentującego wszystkie dane o zobowiązanych (informacje są wyszukiwane ręcznie w systemie POLTAX i Czynności Majątkowe i dopiero tak przygotowane mogą być wykorzystane dla celów zastosowania właściwego środka egzekucyjnego), 4/ w przypadku, gdy zobowiązani zalegają także z tytułu innych spraw, zaległości z tytułu mandatów karnych podlegają zaspokojeniu w ostatniej kolejności (stosownie do treści art. 115 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹¹).

(dowód: akta kontroli str.133-135)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 108 tytułów wykonawczych (0,7%) nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, pomimo upływu zaleconego przez Ministra Finansów¹² terminu 60 dni od daty ich wpływu oraz nie odnotowano podejmowania czynności egzekucyjnych, a w przypadku 578 tytułów (3,8%) postępowań nie wszczęto, pomimo upływu 60 dni od daty ich wpływu, a czynności egzekucyjne podjęto po 60 dniach od daty wpływu tytułu.

(dowód: akta kontroli str.141,144,147,152-161)

2. W przypadku 1 051 (7%) tytułów wykonawczych postępowania wszczęto i podejmowano czynności egzekucyjne, lecz działania te realizowano po 60 dniach od daty wpływu tytułu do Urzędu. Natomiast w badanej próbie 35 tytułów sytuacja taka dotyczyła sześciu przypadków¹³ (17%).

Komornik Skarbowy Urzędu, odpowiedzialny m.in. za koordynację pracy Działu Egzekucji Administracyjnej oraz bieżącą kontrolę wykonania planu egzekucji, w wyjaśnieniu przyczyn wszczynania postępowań lub podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu, podał zbyt dużą liczbę spraw przypadających na jednego pracownika. Ponadto wskazał na konieczność załatwiania spraw z uwzględnieniem ich hierarchii i wagi wynikającej z rodzaju zaległości i jej kwoty, a w szczególności np. na konieczność okresowego zintensyfikowania działań na rzecz przerwania biegu przedawnień w stosunku do zaległości o wysokich kwotach. Podał także, że 60 dniowy termin określony przez

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹² Do oceny sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych Minister Finansów zalecił termin 60 dni, co znalazło wyraz w konstrukcji wskaźnika EG.SWE - braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem (czynnych)

¹³ Tytuły nr 184/58/2011, 28453/11, 47737/2011, 28451/2011, 31603/2010, 35183/2011

Ministerstwo Finansów, przy obecnym obciążeniu pracą byłby generowaniem sztucznego ruchu tytułów wykonawczych, który sprowadzałby się do wykonania jakiegokolwiek czynności po to, aby została ona odnotowana w systemie, natomiast nie przyniosłaby żadnych efektów. Ponadto w odniesieniu do zbadanej próby jako przyczynę wskazał dodatkowo czasochłonność sprawdzania źródeł dochodów poprzez przeglądanie baz danych POLTAX, tj. czynność która nie odbywa się automatycznie.

(dowód: akta kontroli str. 33-37, 120-125, 139-141, 148, 162-174)

Naczelnik Urzędu przyczynę braku wszczynania ww. postępowań egzekucyjnych i braku podejmowania pierwszych czynności do 60 dni od daty wpływu tytułu wyjaśniła następująco: *Nieznaczny udział wymienionych przypadków w ogólnej liczbie tytułów wykonawczych (...) stanowią przypadki, które Urząd stara się w bieżącej pracy eliminować i nie dopuszczać do takich sytuacji. Jednakże znaczna ilość tytułów wykonawczych powoduje, że w niektórych sprawach nie dokonano czynności w czasie sugerowanym miernikami, tj. w ciągu 60 dni od daty wpływu. Do przyczyn należy zaliczyć przede wszystkim niewystarczającą obsadę etatową w całym Urzędzie, a co za tym idzie-także na stanowiskach egzekucyjnych. (...)* Ponadto podała: *brak wszczęcia postępowania egzekucyjnego odnosi się głównie do tytułów wykonawczych obejmujących zaległości ciążące na zobowiązanych, wobec których nie było możliwości zastosowania środków egzekucyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. s210-212)

3. Badanie ww. próby 35 tytułów wykazało, że w jednym przypadku (2,9%) dokonywane były czynności egzekucyjne pomimo że tytuł wykonawczy¹⁴ wycofany został uprzednio przez wierzyciela. Tytuł ten wpłynął do Urzędu 21 czerwca 2011 r. Czynności egzekucyjne podejmowane były dwukrotnie w dniach 14 września i 30 listopada 2011 r., pomimo iż 6 lipca 2011 r. tytuł został wycofany przez Wojewodę Śląskiego w związku z zapłatą. W dniu 30 listopada 2011 r. Urząd zawiadomił pracodawcę zobowiązanego o zajęciu jego wynagrodzenia, mimo iż ten uregulował grzywnę 28 czerwca 2011 r. tj. 155 dni przed zajęciem wynagrodzenia, a Urząd został o powyższym prawidłowo powiadomiony.

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił powyższe omyłką pracownika, który otrzymane od Wojewody Śląskiego powiadomienie o wycofaniu tytułu dołączył do innego tytułu wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 35, 125, 208)

¹⁴ Tytuł BI/VIIIa/5046/117679/11

4. W podsystemie EGAPOLTAX na dzień 30 czerwca 2012 r. ujętych jako czynne było 531 tytułów na kwotę 92,1 tys. zł (9,5% tytułów, które wpłynęły przed 1 stycznia 2011 r. i wykazane były w ewidencji jako czynne, 9,1% kwoty zaległości objętych ww. tytułami), pomimo iż od daty ich wystawienia upłynęło trzy lata, a należności objęte tymi tytułami przedawniły się z upływem trzech lat od daty wystawienia mandatu.

W badanej próbie 15 tytułów wykonawczych, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r. stwierdzono, że w 10 przypadkach (66,7 %) należności objęte tytułami na kwotę 1 000 zł przedawniły się, a pomimo tego ujęte były na dzień 30 czerwca 2012 r. jako czynne.

Komornik Skarbowy Urzędu podał: *Okoliczność ta jest spowodowana przeoczeniem i pozostawieniem bez zamknięcia w systemie przedmiotowych spraw przez pracowników.*

(dowód: akta kontroli str. 32, 126, 129, 197-204)

Wyjaśnienie tożsamej treści złożyła Naczelnik Urzędu, która podała ponadto, że sprawdzanie tworzonych raportów z systemu komputerowego nie umożliwia dokładnego monitorowania danego tytułu pod kątem przedawnienia, gdyż nie uwzględnia się w nich daty nałożenia mandatu, lecz datę wystawienia tytułu.

(dowód: akta kontroli str.210-212)

5. W 12 przypadkach na 35 badanych (34,3%) tytuły przydzielano poborcom skarbowym oraz podejmowano czynności egzekucyjne wobec dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu, w tym w dwóch przypadkach (ZO.VIII.TW.5046/179005/08, 025623/08) tytuły te były przydzielane do służby odpowiednio: trzykrotnie i dwukrotnie po upływie okresu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 24-32,126-127)

Do obowiązków inspektorów w Dziale Egzekucji Administracyjnej należał m.in. przydział służby poborcom skarbowym, czuwanie nad tytułami wykonawczymi z terenu przydzielonego do prowadzenia, analiza prowadzonych tytułów wykonawczych z uwzględnieniem kolejności ich załatwiania, rejestracja zdarzeń w EGAPOLTAX.

Starsi Inspektorzy Działu Egzekucji, którzy przydzielili do służby poborcom skarbowym ww. tytuły dotyczące dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu wyjaśnili m.in., że: 1/ tytuły te zostały przydzielone do służby poborcom skarbowym automatycznie, tj. przy wykorzystaniu funkcji przypisywania wszystkich otwartych spraw zobowiązanego po wpisaniu w systemie nr jego PESEL,

a opcja automatycznego przydzielania otwartych spraw do służby stanowi funkcję pomocniczą i przyspiesza dokonywanie czynności, co jest istotne przy dużej liczbie spraw i wykonywanych zadań, 2/ przyczyną było niedopatrzenie przy kompletowaniu spraw. Ponadto podano: *główną przyczyną przydzielenia przedawnionego tytułu wykonawczego do służby poborcy skarbowemu stanowi obciążenie pracą, wynikające ze zbyt dużej ilości spraw do wykonania na zajmowanym stanowisku. Doprowadziło to do przeoczenia.*

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, iż powyższe spowodowane było przeoczeniem, a ponadto generowane dla poborców raporty nie zawierają informacji o dacie nałożenia mandatu.

(dowód: akta kontroli str. 129, 205-207, 213-230)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych i wszczynanie postępowań po ww. terminie 60 dni stanowi nieuzasadnioną zwłokę w działaniu organu egzekucyjnego. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji określa przesłanki stanowiące podstawę do umorzenia prowadzonych postępowań, a zaniechanie działań w tym zakresie skutkuje przydzielaniem do służby i podejmowaniem czynności egzekucyjnych w stosunku do dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu lub zostały zaspokojone. Angażuje to tym samym ograniczone zasoby ludzkie i finansowe, które mogłyby być wykorzystane efektywnie w innych postępowaniach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Naczelnik Urzędu określiła zasady obsługi tytułów wykonawczych w zasadach wewnętrznej organizacji pracy i obiegu dokumentów¹⁵. Stosownie do treści § 10 ww. zasad tytuły wykonawcze innych wierzycieli (w tym m.in. wojewodów, obejmujące należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych) po ich zaewidencjonowaniu, przydziela się do realizacji w terminie jednego miesiąca od daty ich otrzymania, natomiast otrzymane z komórki rachunkowości tytuły własne, gdzie organ jest jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym - w terminie siedmiu dni.

¹⁵ Wprowadzone zarządzeniem nr 8/2012 z dnia 13 marca 2012 r. (wcześniej zarządzeniem nr 25/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. zmienionym zarządzeniem nr 27/2011 z dnia 30 września 2011 r.)

(dowód: akta kontroli str. 97-98)

Naczelnik Urzędu wyjaśniła przyczynę ww. odmiennego uregulowania terminu przydziału pracownikom tytułów własnych i wierzycieli obcych następująco: *najważniejszą przyczyną jest waga spraw kierowanych do egzekucji (...). Podatki spełniają funkcję fiskalną i dochodową dla budżetu państwa, dlatego priorytetowym jest traktowanie tych zaległości zarówno na etapie skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, jak również na etapie prowadzenia egzekucji. (...) Zakres pracy poświęcony na załatwienie tytułu obejmującego zaległości podatkowe, prowadzący do wyegzekwowania znaczącej kwoty może być taki sam lub nawet mniejszy, niż zakres konieczny do wyegzekwowania znikomej kwoty należnej innemu wierzycielowi. Należy przy tym mieć na względzie, że sprawy dotyczące zaległości podatkowych, co do zasady, są kierowane na bieżąco do egzekucji, jednak występują przypadki, gdzie przypisywane są zaległości na podstawie decyzji innych organów kontrolnych za zobowiązania sprzed kilku lat, a okoliczność ta wymaga natychmiastowego podjęcia kroków egzekucyjnych, by nie dopuścić do przedawnienia zaległości tuż po jej określeniu. Ponadto podała: druga przyczyna wynika z uwarunkowań materialno-technicznych, a ściślej z przystosowania programu przeznaczonego dla rachunkowości podatkowej do generowania tytułów wykonawczych i przekazywania ich tą drogą dla celów pobrania przez program przeznaczony dla egzekucji administracyjnej. Możliwość ta eliminuje konieczność „ręcznego” wczytywania tytułów wykonawczych do programu egzekucyjnego, jak ma to miejsce w większości przypadków pozostałych wierzycieli.*

(dowód: akta kontroli str.210-212)

Zadania Działu Egzekucji Administracyjnej Urzędu zostały wyszczególnione w *Regulaminie Organizacyjnym Pierwszego Urzędu Skarbowego* obowiązującym od 1 stycznia 2011 r.¹⁶ Podział zadań pomiędzy poszczególnych pracowników Działu Egzekucji Administracyjnej dokonany został w *Zakresach uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności* pracowników ww. działu. Do zadań poborców skarbowych należało wykonywanie egzekucji administracyjnej, w szczególności poprzez pobranie należności u zobowiązanego. Do zadań inspektorów należała m.in. rejestracja zdarzeń w systemie EGAPOLTAX, przydzielanie do służby prowadzonych tytułów wykonawczych oraz dokonywanie zajęć wierzytelności, wynagrodzenia, rent i emerytur, rachunków bankowych. Do zadań Komornika

¹⁶ Zarządzenie Nr 19/2010 Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu

Skarbowego należało m.in. koordynowanie pracy działu i odpowiedzialność za jej wyniki, kontrolowanie pracy poborców skarbowych w terenie i przy odbiorze służby, współdziałanie z wierzycielami, na rzecz których prowadzono egzekucję.

(dowód: akta kontroli str.41-72, 139-140, 205-207)

Obsługa tytułów wykonawczych w badanym okresie nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, nie dokonywano również oceny wsparcia informatycznego procesu obsługi tytułów wykonawczych. Komornik Skarbowy Urzędu wskazał, że: *wsparcie informatyczne w procesie obsługi tytułów wykonawczych to m.in. (...) Hurtownia WHTAX. Wykorzystuje się także narzędzie informatyczne pod nazwą „e-orus” (program stworzony przez pracownika jednego z urzędów skarbowych) pozwalające na monitorowanie pracy oraz przebieg egzekucji w poszczególnych sprawach. Ponadto, w zależności od potrzeb, komórka informatyczna wykonuje skrypty i filtry dla celów pobrania z EGAPOLTAX niezbędnych danych.*

Komornik Skarbowy Urzędu podał, że innych rozwiązań w zakresie przydzielania tytułów pracownikom komórki egzekucyjnej nie formułowano. Jednocześnie oświadczył, że *zasady obsługi tytułów wykonawczych stanowią stały element narad roboczych przeprowadzanych zarówno wewnątrz komórki egzekucyjnej jak też narad z kierownictwem Urzędu.*

(dowód: akta kontroli str.137, 138)

W badanym okresie średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło 21,8 etatów (w tym 19 etatów to osoby zatrudnione w Dziale Egzekucji Administracyjnej).

Obciążenie ww. pracowników czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia, wyniosło 3 480 tytułów na osobę/etat w I półroczu 2011 r., 4 467 tytułów w roku 2011 i 4 130 tytułów w I półroczu 2012 r., w tym w zakresie tytułów W2 odpowiednio: 1 212, 1 479, 1 202.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 589 w I półroczu 2011 r., 1 316 w 2011 r. i 722 w I półroczu 2012 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2 do osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 308, 580 i 333.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 353,2 tys. zł w I półroczu 2011 r., 727,9

tys. zł w roku 2011 i 302,5 tys. zł w I półroczu 2012 r. na osobę/etat, a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 40,3 tys. zł, 66,6 tys. zł i 59 tys. zł na osobę/etat.

(dowód: akta kontroli str.8-14)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęte rozwiązania organizacyjne dotyczące terminu przekazywania do realizacji tytułów niepodatkowych (1 miesiąc), w przypadku tytułów wykonawczych obejmujących zaległości wynikające z nałożonych mandatów karnych, wpływają na skrócenie okresu czasu pozostałego do podjęcia skutecznej egzekucji, który dla ww. spraw wynosi trzy lata od dnia nałożenia grzywny.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

3.1. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w zarządzeniach ustalił zasady rozliczania poborców pod względem rachunkowym i merytorycznym¹⁷. Poborcy zobowiązani zostali do złożenia wszystkich dokumentów do kontroli rachunkowej odpowiedniemu pracownikowi Działu Rachunkowości podatkowej w każdy wtorek do godziny 9-tej, przy czym ostatnia służba w miesiącu rozliczona miała być w ostatnim dniu tego miesiąca. Po rozliczeniu rachunkowo-kasowym poborca skarbowy był zobowiązany do przedłożenia całości dokumentów do rozliczenia pod względem merytorycznym właściwemu pracownikowi służby wewnętrznej Działu Egzekucji Administracyjnej. W ww. zasadach rozliczania poborców nie określono częstotliwości wpłacania pobranych przez poborców sum z tytułu niepodatkowych należności budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.19-22)

Badanie 27 rozliczeń, w których wystąpiły należności przysługujące wojewodom dokonanych przez ośmiu poborców w okresie od 5 do 27 czerwca 2012 r. wykazało, że:

- poborcy w 26 badanych sprawach (96%) wpłacali pobrane w drodze egzekucji sumy do kasy lub na rachunek bankowy w tym samym lub

¹⁷ zarządzenie nr 6/2010 z dnia 19 kwietnia 2010 r. zmienione zarządzeniami nr 18/2010 z dnia 5 października 2010 r. i nr 26/2011 z dnia 30 września 2011 (zmiany dotyczyły listy nazwisk poborców)

następnym dniu roboczym od daty ich pobrania, a w jednym przypadku w piątym dniu roboczym od daty pobrania,

- dane wykazane w badanych kwitariuszach odpowiadały dowodom wpłat.

(dowód: akta kontroli str.18)

Ustalone
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.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o podjęcie działań w celu:

- ograniczenia zwłoki w podejmowaniu czynności egzekucyjnych i wszczynaniu postępowań dotyczących tytułów wykonawczych W2,
- wyeliminowania przypadków przydzielania do służby poborcom skarbowym spraw dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu lub wygasły.

V. 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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

¹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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

Opole, dnia 28 września 2012 r.

Kontrolerzy
Grażyna Stalska
Gł. specjalista k.p.

.....
podpis

Jarosław Pałęga
Specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis