



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP- 4101-02-03/2012

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	1. Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82214 z dnia 22 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080341 z dnia 9 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Oleśnie ¹ , ul. Jana Pieloka 21, 46-300 Olesno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Krasoń, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Oleśnie (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd rzetelnie 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 74,4% badanych spraw Urząd podejmował pierwsze czynności egzekucyjne i/lub wszczynał postępowania w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego od wierzyciela. Skuteczność egzekucji badanych tytułów w kontrolowanym okresie wyniosła 67,7%. Przypadki nieskutecznej egzekucji nie wynikały z braku, niskiej częstotliwości lub nieadekwatności podejmowanych czynności. Nie stwierdzono ponadto, aby do przedawnień należności objętych tytułami dochodziło z powodu nieuzasadnionych zaniechań

¹ dalej Urząd

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

w podejmowaniu działań. Podstawę sformułowania ww. oceny ogólnej, w sytuacji gdy dwa z trzech kontrolowanych obszarów oceniono pozytywnie, stanowi skala nieprawidłowości w najistotniejszym z punktu widzenia rzetelności realizacji zadań obszarze, tj. podejmowanie pierwszych czynności i/lub wszczynanie postępowań dopiero po upływie 60 dni w przypadku 25,6% badanych spraw.

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 5 123 tytułów wykonawczych W2³, w których wierzycielami byli wojewodowie, z tego w poszczególnych półroczach badanego okresu odpowiednio: 1 841, 1 639 i 1 613 tytułów, na łączną kwotę należności 715,8 tys. zł (odpowiednio: 245,8 tys. zł, 241,5 tys. zł i 228,5 tys. zł). Do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty łącznej wyegzekwowano 484,6 tys. zł (67,7%).

(dowód: akta kontroli str. 91, 131-140)

1.2. Postępowania egzekucyjne w odniesieniu do 3 951 tytułów z ww. tytułów wykonawczych W2 (77,1%) wszczęto, z tego w terminie do 30 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu w przypadku 710 tytułów (13,9%), od 31 do 60 dni – 826 tytułów (16,1%), a pozostałych 2 415 tytułów (47,1%) – po upływie 60 dni.

W odniesieniu do 1 172 tytułów, na podstawie których postępowań nie wszczęto, w przypadku 200 tytułów (17,1%) od daty ich wpływu do Urzędu upłynęło mniej niż 60 dni, natomiast w 966 przypadkach (82,4%) w systemie odnotowano podejmowane czynności egzekucyjne.

W przypadku 2 094 tytułów (40,9%) od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło do 30 dni, w przypadku 1 720 tytułów (33,6%) - od 31 do 60 dni, w przypadku 1 302 tytułów (25,4%) - powyżej 60 dni, natomiast w przypadku 7 tytułów (0,1%) czynności nie podjęto.

Ponadto w przypadku 3 198 tytułów (62,4%) postępowania zakończono w związku z zapłatą, a w przypadku 577 tytułów (11,3%) - z innych powodów⁴.

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

Zapłaty, stanowiącej podstawę zakończenia postępowania dla 956 przypadków (29,9%), dokonano do 60 dni od daty wpływu tytułu, dla 1 739 przypadków (54,4%) - od 61 do 180 dni, dla 442 przypadków (13,8%) – od 181 do 365 dni, a dla 61 przypadków (1,9%) w okresie powyżej 365 dni. Zakończenie natomiast postępowania z innych powodów w 262 przypadkach (45,4%) nastąpiło do 60 dni od daty wpływu tytułu, w 179 przypadkach (31,0%) – od 61 do 180 dni, w 108 przypadkach (18,7%) - od 181 do 365, a w 28 przypadkach (4,9%) w okresie powyżej 365 dni.

(dowód: akta kontroli str. 92-110, 111-119, 120-124)

Szczegółowe badanie próby 35 tytułów wykonawczych wykazało, że organ egzekucyjny podjął czynności egzekucyjne w 30 przypadkach, a niepodjęcie czynności w pięciu przypadkach było uzasadnione wycofaniem tytułów przez wierzycieli z powodu zapłaty zobowiązania przed wszczęciem postępowania.

W sprawach tych podjęto od jednej (dwa przypadki) do dziewięciu czynności (jeden przypadek), które obejmowały m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę i/lub rachunku bankowego, zajęcie na poczet zobowiązania 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, prawidłowo dokumentowano i były one adekwatne do uwarunkowań wynikających z konkretnego stanu faktycznego.

W badanej próbie stwierdzono 18 przypadków (51,4%), gdzie pierwszą czynność egzekucyjną podjęto do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu i 12 przypadków, gdzie czynności takie podjęto po upływie od 62 do 137 dni⁵.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Egzekucja okazała się skuteczna w przypadku 23 z ww. 35 badanych tytułów na kwotę 4 570 zł, a kwota wyegzekwowana wyniosła 2 551,70 zł (45,8%). Komornik Skarbowy Urzędu za przyczynę braku skutecznej egzekucji w 12 przypadkach na kwotę 1 600 zł (35,0%) wskazał m.in.: *brak możliwości skontaktowania się poborców z zobowiązanymi oraz brak majątku zobowiązanych*.

(dowód: akta kontroli str. 55, 56-57, 84-88)

1.3. Według stanu na 30 czerwca 2012 r. liczba tytułów W2, których wierzycielami byli wojewodowie, a które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r. i nie zostały zrealizowane, wynosiła 380 na łączną kwotę 59,4 tys. zł, z której ww. dzień nie wyegzekwowano 52,3 tys. zł.

W odniesieniu do ww. tytułów egzekucyjnych ustalono, że:

⁵ odpowiednio po upływie: 62, 69 (trzy tytuły), 71, 76 (dwa tytuły), 84, 101, 105, 132 i 137 dni licząc od daty wpływu tytułu

- w przypadku 31 tytułów (8,2%) na kwotę 4,6 tys. zł do dnia 30 czerwca 2012 r. postępowań egzekucyjnych nie wszczęto, natomiast we wszystkich przypadkach podejmowano czynności egzekucyjne,
- w przypadku dziewięciu tytułów na kwotę 1,8 tys. zł do dnia 30 czerwca 2012 r. upłynęły ponad trzy lata od daty ich wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 125-128)

Badanie próby 14 tytułów wykonawczych (na kwotę 2,3 tys. zł) z grupy tytułów otrzymanych od wierzycieli przed 1 stycznia 2011 r., w tym dziewięciu tytułów na kwotę 1 750 zł, gdzie od daty ich wystawienia upłynęło ponad 3 lata, wykazało, że:

- w przypadku czterech postępowań (łącznie na kwotę 350,0 zł)⁶ do 30 czerwca 2012 r. podjęto przeciętnie po 5-6 czynności, pomimo tego postępowania nie zostały wszczęte,
- pomimo dokonania ośmiu czynności egzekucyjnych do 30 czerwca 2012 r. (tj. 901 dni od daty wpływu tytułu) nie wszczęto jednego postępowania (150,0 zł)⁷,
- w przypadku sześciu tytułów (z dziewięciu) czynnych na 30 czerwca 2012 r. na kwotę 1 150,0 zł⁸ postanowienia o umorzeniu postępowań egzekucyjnych wydano w lipcu 2012 r. (z tego w trzech przypadkach do 10 lipca 2012 r. - przed rozpoczęciem kontroli i w trzech przypadkach w dniach 24 i 30 lipca 2012 r.), tj. w okresie kwartału od daty przedawnienia wykonania kary,
- trzy pozostałe tytuły⁹ na kwotę 600,0 zł zamknięto w systemie EGAPOLTAX we wrześniu 2012 r. (tj. w trakcie kontroli), z tego dwie sprawy¹⁰ (28,6%) objęte tytułami na kwotę 300,0 zł formalnie zakończone w latach 2008-2010 oraz jedną sprawę¹¹, która przedawniła się w okresie zawieszenia.

Z ww. należności w ramach zbiegu egzekucji komornik sądowy wyegzekwował 100,0 zł (jeden tytuł)¹², natomiast przedawnieniu uległa kwota 1 650,0 zł objęta ośmioma postępowaniami, pomimo zrealizowania 75 czynności (przeciętnie 9-10 czynności na tytuł), w tym 11 czynności związanych z zastosowaniem środków egzekucyjnych, które jednak okazały się bezskuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 71)

⁶ tytuły nr 060558/09, 10102/2010, 69566/2010 i 50146/2010; postępowania te zostały wszczęte do dnia 28 sierpnia 2012 r. po upływie odpowiednio: 1 016, 882, 582 i 707 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, z tego w wyniku dwóch zakończonych postępowań (10102/2010, 69566/2010) wyegzekwowano kwotę 250,0 zł do dnia kontroli (14 września 2012 r.)

⁷ tytuł nr BI/VIII/5046/43125/10

⁸ 027254/09, 021255/09, 039213/2009, 043672/2009, KR-053/00026/09 i 030940/09

⁹ OAGKUII5046/187905/07, 009500/08 i 017587/09

¹⁰ tytuł nr OAGKUII5046/187905/07 z 30 lipca 2004 r. (200,0 zł) – postanowienie o umorzeniu postępowania wystawiono 5 sierpnia 2010 r. i 009500/08 z 4 kwietnia 2008 r. (100,0 zł) – tytuł przekazany w czerwcu 2008 r. do egzekucji komornika sądowego,

¹¹ tytuł nr 017587/09 zawieszony od 20 września 2011 r. do 3 września 2012 r.,

¹² 009500/08

Komornik Skarbowy Urzędu jako jedną z przyczyn późnego wszczynania postępowań egzekucyjnych wskazał zalecenia pokontrolne Izby Skarbowej w Opolu, wydane w wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w okresie od 8 lutego do 15 marca 2010 r., gdzie w zakresie postępowania egzekucyjnego zalecono m.in. doręczanie odpisów tytułów wykonawczych tylko zobowiązanemu i przy pierwszej czynności egzekucyjnej dokonywanej przez poborcę skarbowego z udziałem zobowiązanego. W sprawie tytułu nr BI/VIII A/5046/43125/10 Komornik Skarbowy wyjaśnił ponadto, że postępowania nie wszczęto z powodu ciągłej nieobecności zobowiązanego, nie ustalono również majątku zobowiązanego, z którego można byłoby wyegzekwować należność. Z informacji udzielonej w dniu 2 sierpnia 2012 r. przez Komisariat Policji w Praszcze wynikało, że zobowiązany od ok. pięciu lat nie przebywał pod adresem wskazanym w tytule wykonawczym, a aktualne jego miejsce zamieszkania było nieznane. Dział Obsługi Bezpośredniej Urzędu 27 sierpnia 2012 r. przekazał do Referatu Egzekucji informację o śmierci zobowiązanego w dniu 5 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 84-88, 89-90)

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 administracji*¹³ nastąpiło w odniesieniu do 347 tytułów W2, w których wierzycielem był wojewoda, na kwotę 54,9 tys. zł, w tym w 32 (9,2%) przypadkach na kwotę 4,4 tys. zł - z powodu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 129-130)

Szczegółowe badanie próby 20 przypadków umorzenia postępowań na podstawie ww. przepisów wykazało, że we wszystkich przypadkach podejmowane były uzasadnione czynności egzekucyjne (od jednej do 11 czynności w każdej ze spraw, a przeciętnie 6-7) obejmujące m.in.: zajęcie rachunku bankowego, wynagrodzenia lub innych wierzytelności, sporządzenie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego. Dokumentowano również brak możliwości dokonania skutecznych czynności z uwagi na nieobecność zobowiązanego pod wskazanym adresem.

W okresie sześciu miesięcy przed datą przedawnienia wykonania kary we wszystkich przypadkach podjęto czynności, które były adekwatne do uwarunkowań wynikających z konkretnego stanu faktycznego.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 58-60, 84-88)

¹³ 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

Stwierdzono ponadto, że wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania i zakończenie spraw z badanej próby w podsystemie EGAPOLTAX w ośmiu przypadkach (40%) nastąpiło do trzech miesięcy od daty przedawnienia należności z tytułu mandatu (trzy lata), a w 11 przypadkach po upływie trzech miesięcy.

Komornik skarbowy wyjaśnił, iż termin przedawnienia należności objętych tytułami W2 dotyczących grzywien z mandatów karnych monitorowany jest w bazie danych systemu EGAPOLTAX w okresach kwartalnych, tytuły z przedawnionymi należnościami nie są przydzielane poborcom do służby, odkładane są do oddzielnego segregatora i sukcesywnie zamykane w systemie, a postanowienia o umorzeniu postępowania wraz z tytułami przekazywane są wierzycielom, ponadto przy każdym przydziale tytułów do służby tytuły są każdorazowo sprawdzane pod kątem przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 58-60, 84-88)

1.5. Skuteczność egzekucji w badanym okresie z uwzględnieniem stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji dla tytułów wykonawczych W2 przedstawiała się następująco: 1/ wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2¹⁴ - 19,8%, 2/ wskaźnik realizacji tytułów W2¹⁵ - 58,9%.

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 46,3%, 77,8%, 28,5%, natomiast wskaźnik realizacji tytułów W2 był na poziomie wyższym od ww. wskaźnika dla tytułów podatkowych SM i SW, dla których wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 54,2% i 54,6%, natomiast niższy od wskaźnika realizacji tytułów SI, który wynosił 93,7%.

(dowód: akta kontroli str.43)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że niższy poziom wskaźnika efektywności tytułów W2 wynikał z faktu, iż pod symbolem W2 oprócz tytułów wystawianych przez urzędy wojewódzkie zapisane są także tytuły wystawiane przez ośrodki pomocy społecznej w związku z niezapłaconymi należnościami alimentacyjnymi oraz tytuły otrzymywane od komorników sądowych w przypadku zbiegu egzekucji. Kwota do wyegzekwowania objęta tymi tytułami znacznie przewyższała zobowiązania wynikające z mandatów karnych. Ściągalność zobowiązań alimentacyjnych jak

¹⁴ Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia

¹⁵ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie

i tytułów otrzymywanych w wyniku zbiegu egzekucji jest bardzo niska, co rzutuje na efektywność egzekucji całej grupy W2.

(dowód: akta kontroli str. 49, 50-51)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 224 tytułów wykonawczych (4,4% z 5 123 tytułów) nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, pomimo upływu zaleconego przez Ministra Finansów¹⁶ terminu 60 dni od daty ich wpływu, z tego w przypadku 218 tytułów (4,3%) czynności podjęto po 60 dniach od daty wpływu, natomiast w przypadku 6 tytułów (0,1%) czynności egzekucyjnych nie podjęto.
2. W przypadku 1 084 tytułów wykonawczych (21,2% z 5 123 tytułów) postępowania wszczęto i podejmowano czynności egzekucyjne, lecz działania te realizowano po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu. W badanej próbie 35 tytułów sytuacja taka dotyczyła 12 przypadków¹⁷ (34%).

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że przyczyną zwłoki w podejmowaniu czynności egzekucyjnych - oprócz dużej liczby tytułów do załatwienia (15 514 w 2011 r. i 12 829 w I półroczu 2012 r.) - były problemy kadrowe Referatu, związane ze zwolnieniami lekarskimi dwóch poborców w 2010 r. (do października łącznie 223 dni). W miejsce poborcy H.M. w okresie od 2 listopada 2010 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. zatrudniony był nowy poborca, następnie od 1 lipca do 27 grudnia 2011 r. na stanowisku poborcy był wakat. Wymienione zdarzenia niekorzystnie wpłynęły na częstotliwość przydziału tytułów wykonawczych do służby, które w tym okresie następowały przeciętnie co 6-7 miesięcy, poprzednio co 3-4 miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 56-57, 84-88, 92)

3. W badanej próbie dziewięciu tytułów wykonawczych, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r., a od daty ich wystawienia upłynęły trzy lata, stwierdzono, że w dwóch przypadkach¹⁸ (28,6%) postępowania dotyczące należności na kwotę 300,0 zł zostały zakończone w dniach 27 czerwca 2008 r. i 5 sierpnia 2010 r., czego do 30 czerwca 2012 r. nie odnotowano

¹⁶ 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).

¹⁷ Tytuły nr 75916/2010, 21377/2011, 27982/2011, 21498/2011, 27944/2011, 065518/2011, 21537/2011, 34713/2011, 053435/09, 071810/2011, 2009/2011 i 7657/2011

¹⁸ tytuł nr OAGKUII5046/187905/07 z 30 lipca 2004 r. (200,0 zł) zakończono postanowieniem o umorzeniu postępowania z dnia 5 sierpnia 2010 r., tytuł 009500/08 z 4 kwietnia 2008 r. (100,0 zł) przekazano innemu organowi do łącznego prowadzenia egzekucji w dniu 27 czerwca 2008 r., a w dniu 6 listopada 2008 r. należność została wyegzekwowana przez komornika sądowego

w podsystemie EGAPOLTAX (powyższe dane uzupełniono w trakcie kontroli NIK).

Według wyjaśnień Komornika Skarbowego Urzędu przyczyną odnotowania w podsystemie EGAPOLTAX zakończenia dwóch ww. spraw dopiero w trakcie trwania czynności kontrolnych była nieuwaga pracownika Referatu, który obsługiwał dwa rejony.

(dowód: akta kontroli str. 68-70, 141)

4. W badanej próbie 20 tytułów umorzonych w kontrolowanym okresie stwierdzono tytuł nr 123194/2007 z dnia 27 grudnia 2007 r., w przypadku którego w podsystemie EGAPOLTAX nie odnotowano na bieżąco zakończenia sprawy. Pismo z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego informujące o wpłacie zobowiązania (100,0 zł) dokonanej przez zobowiązanego na rachunek wierzyciela wpłynęło do Urzędu 21 stycznia 2008 r. W dniu 13 marca 2008 r. poborca skarbowy sporządził raport o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych, podając że zobowiązany przedstawił dowód wpłaty zobowiązania. Postanowienie o umorzeniu postępowania zostało wydane dopiero w dniu 15 kwietnia 2011 r., tj. po upływie 3 lat i 3 miesięcy od daty uzyskania potwierdzenia zapłaty od wierzyciela.

Komornik Skarbowy Urzędu jako przyczynę powyższego wskazał nadmierne obciążenie inspektorów pracą.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 58-60, 61-67, 72-76, 77-88, 141)

5. Stwierdzono ponadto, że pomimo przyjętej w Urzędzie zasady monitorowania przedawnień w okresach kwartalnych w jednym przypadku¹⁹ umorzono postępowanie dopiero po 182 dni po upływie okresu, w którym orzeczona kara mogła podlegać wykonaniu.

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że opóźnienia w drukowaniu postanowień o umorzeniu postępowań z powodu przedawnienia spowodowane były problemami kadrowymi Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 58-60, 84-88)

Opisane powyżej nieprawidłowości świadczą o braku należytej rzetelności w działaniach Urzędu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych i wszczynanie postępowań po upływie 60 dni

¹⁹ Tytuł 056311/07

od daty wpływu tytułu do Urzędu 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 m.in. tym, że w podsystemie EGAPOLTAX wykazywane są jako czynne tytuły, gdzie należności nimi objęte uległy przedawnieniu lub postępowania zakończono.

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

Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym* Urzędu²⁰ zadania w zakresie egzekucji administracyjnej realizował Referat Egzekucji Administracyjnej nadzorowany przez Naczelnika. Zadania te zostały przypisane poszczególnym pracownikom w zakresach obowiązków w zależności od zajmowanego stanowiska (Komornik skarbowy, referent/inspektor, poborca skarbowy).

Od 1 stycznia 2007 r. dokonano podziału obszaru objętego właściwością miejscową Urzędu na trzy rejony egzekucyjne²¹. Wprowadzono zasadę, że każdy referent (inspektor) oraz poborca skarbowy jest właściwy do załatwiania spraw dotyczących zobowiązanych zamieszkałych na terenie przydzielonego terenu lub posiadających na tym terenie mienie podlegające egzekucji. Komornik skarbowy przydziela poborców i referentów (inspektorów) do poszczególnych rejonów egzekucyjnych na okresy półroczne. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań, wskazywały terminy ich wykonania oraz pozwalały na wskazanie odpowiedzialnych za ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 6-24, 25-31, 35-42)

Komornik Skarbowy Urzędu podał, że w kontrolowanym okresie stosowano w zakresie przydziału tytułów wykonawczych do służby następujące zasady: *tytuły wykonawcze dotyczące zaległości stanowiących dochód budżetu państwa przydzielane były pracownikom komórki egzekucyjnej bezzwłocznie, a w przypadku*

²⁰ wprowadzonym zarządzeniem nr 30/2010 Naczelnika Urzędu Skarbowego z dnia 23 grudnia 2010 r.

²¹ Zarządzenie nr 16/2006 Naczelnika Urzędu Skarbowego z dnia 28 grudnia 2006 r.

gdy znane są rachunki bankowe lub wierzytelności zobowiązanych - dokonywane są ich zajęcia. Pozostałe tytuły wykonawcze wpływające do Urzędu podlegają podobnej analizie. W przypadku ustalenia - na podstawie bazy danych Urzędu - rachunku bankowego, miejsca pracy lub organu wypłacającego świadczenie z ubezpieczenia społecznego dokonywane jest zajęcie tych składników majątku. Natomiast w przypadku, gdy brak informacji o majątku zobowiązanego, tytuły gromadzone są w teczkach, posegregowanych ze względu na miejsce zamieszkania zobowiązanego, następnie przydzielane są sukcesywnie do służby. Przydziały służby dla poborców i zdawanie przez nich poprzednich służb, odbywają się co do zasady w okresach tygodniowych.

(dowód: akta kontroli str. 45)

Referat Egzekucji Administracyjnej Urzędu w bieżącej działalności wykorzystywał podsystem EGAPOLTAX, w którym ewidencjonowane są wpływające tytuły wykonawcze i wszelkie zdarzenia związane z prowadzonymi postępowaniami, oraz system VIDEOTEL, za pomocą którego inspektorzy realizują przelewy dla wierzycieli. Począwszy od czerwca 2012 r. rozpoczęto użytkowanie programu CERBER, umożliwiającego ustalenie rachunku bankowego założonego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Naczelnik Urzędu podał, że trudnością w bieżącej działalności Referatu Egzekucji Administracyjnej w dalszym ciągu jest brak możliwości uzyskania informacji o rachunkach bankowych osób nieprowadzących działalności gospodarczej, co poważnie utrudnia prowadzenie skutecznej egzekucji. Ponadto wyjaśnił, że *największym problemem w bieżącej działalności organu egzekucyjnego jest bardzo duża ilość spraw do załatwienia. W 2011 r. do załatwienia pozostawało 15 514 tytułów wykonawczych, z czego załatwionych zostało 8 747 tytułów. Realizacja tych tytułów wymagała wykonania średnio 4,25 czynności, co oznacza, że każdy pracownik referatu wykonał średnio 24 czynności dziennie. Do tego należy dodać czynności związane z obsługą tytułów niezakończonych. Od października br. kierownictwa tut. Urzędu planuje wyposażenie poborców w palmtopy zintegrowane z podsystemem EGAPOLTAX. Zakupy sprzętu informatycznego nie mogą być realizowane w oczekiwanym zakresie z powodu niewystarczających środków finansowych.*

Obsługa tytułów wykonawczych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego Izby Skarbowej w badanym okresie, jak również nie dokonywano oceny wsparcia informatycznego procesu obsługi tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 45, 49, 50-51)

Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło w 2011 r. – 6,75 etatu, przy czym w I półroczu 2011 r. – 7,5 etatu, i w I półroczu 2012 r. – 7,5 etatu (w tym 0,5 etatu przyjęto szacunkowo dla pracownika komórki Rachunkowości Budżetowej). Obciążenie ww. pracowników czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia, wyniosło 1 570 tytułów na osobę/etat w I półroczu 2011 r., 2 298 tytułów w 2011 r. i 1 711 tytułów w I półroczu 2012 r., w tym w zakresie tytułów W2 odpowiednio: 761, 1 172 i 704.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 664 w I półroczu 2011 r., 1 296 w 2011 r. i 664 w I półroczu 2012 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2 do osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 365, 753 i 358.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 274,2 tys. zł w I półroczu 2011 r., 592,8 tys. zł w 2011 r. i 282,3 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: 35,9 tys. zł, 73,2 tys. zł i 41,9 tys. zł na osobę/etat.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

Opis stanu faktycznego

Do poboru zaległości podatkowych i niepodatkowych przez poborców oraz rozliczania poborców w Urzędzie stosowano przepisy § 40 – 41 Zarządzenia nr 54 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.²², nie obowiązywały natomiast dodatkowe wewnętrzne uregulowania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 45)

Badanie rozliczeń trzech poborców, w których wystąpiły rozliczenia należności przysługujących wojewodzie, dokonanych w okresie od 11 do 22 czerwca 2012 r. wykazało, że:

²² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 62 ze zm.

- poborcy wpłacali kwoty pobrane w drodze egzekucji na rachunek bankowy właściwego wojewody, a koszty egzekucyjne i opłaty komornicze do kasy Urzędu najpóźniej następnego dnia roboczego od daty ich pobrania,
- dane wykazane w badanych dowodach wpłat odpowiadały kwotom podanym w kwitariuszach.

(dowód: akta kontroli str. 46-49)

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli²³, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) ograniczenia zwłoki w podejmowaniu czynności egzekucyjnych i wszczynaniu postępowań dotyczących tytułów wykonawczych W2,
- 2) wyeliminowania przypadków braku systematycznego zamykania w ewidencji EGAPOLTAX spraw, w których należności objęte tytułami wykonawczymi przedawniły się 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.

²³ 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 15 października 2012 r.

Kontrolerzy
Elżbieta Mularczyk-Malec
Gł. specjalista k.p.

.....
podpis

Krzysztof Rajczyk
Gł. specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis