



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LOP – 4101-02-05/2012

P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/158 – Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Grażyna Stalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82225 z dnia 18 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82226 z dnia 18 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, 00-915 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów (dowód: akta kontroli str. 15)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja obowiązków polegających na kontroli wykonywania przez naczelników urzędów skarbowych zadań dotyczących egzekucji administracyjnej oraz sprawowaniu zwierzchniego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów obowiązujących w tym zakresie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad egzekucją administracyjną, w tym zastosowanie narzędzi zarządczych.

Opis stanu
faktycznego

1.1 W latach 2011-2012 (do 30 czerwca) do urzędów skarbowych wpłynęło 3 085 311 tytułów wykonawczych W2² wystawionych przez wojewodów³, z tego w poszczególnych półroczach badanego okresu odpowiednio: 1 024 213, 1 104 266 i 956 832 tytułów, na łączną kwotę należności 512 629,5 tys. zł (odpowiednio 168 811,4 tys. zł, 187 794,2 tys. zł i 156 023,9 tys. zł). Do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty łącznej wyegzekwowano 215 882,8 tys. zł (42,1%)⁴, z tego na podstawie tytułów, które wpłynęły w I i II półroczu 2011 r. i I półroczu 2012 r. odpowiednio 88 043,3 tys. zł, 82 287,3 tys. zł i 45 552,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9,701)

1.2 Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów⁵ za realizację m.in. zadań związanych z nadzorem i organizacją funkcjonowania izb i urzędów skarbowych, w tym wykonywanie kontroli odpowiadał Departament Administracji Podatkowej.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. Departament Administracji Podatkowej przeprowadził w ramach *Planu kontroli na rok 2011* dwie kontrole w urzędach skarbowych⁶, których tematem była prawidłowość wykonywania przez naczelników urzędów skarbowych ustawowych i statutowych zadań w zakresie egzekucji administracyjnej. W ww. kontrolach nie wyodrębniono w sposób szczególny zagadnień związanych z egzekucją administracyjną tytułów wykonawczych W2, gdzie wierzycielami są wojewodowie, jednakże obszar ten objęty był badaniem. W toku ww. kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: opóźnienia w przekazywaniu tytułów wykonawczych do realizacji, występowanie tytułów wykonawczych, które nie zostały przydzielone do służby poborcom skarbowym, występowanie opóźnień we wprowadzaniu tytułów

² Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli innych niż ZUS.

³ Nie uwzględniono tych tytułów które wpłynęły w badanym okresie, lecz wpłata na konto wierzyciela nastąpiła przed datą wpływu tytułu do urzędu skarbowego.

⁴ Wyniki opracowano na podstawie bazy danych pobranych z hurtowni WHTAX i przekazanych przez Ministerstwo Finansów protokołem z dnia 26 września 2012 r.

⁵ Regulamin nadany zarządzeniem Nr 10 Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministra Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 8, poz. 58 ze zm.), a obecnie zarządzeniem Nr 34 Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministra Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2012, poz. 42) zwany dalej regulaminem organizacyjnym.

⁶ W dniach od 7 do 18 lutego 2011 r. w Drugim Urzędzie Skarbowym w Katowicach oraz w dniach od 5 do 16 grudnia 2011 r. w Urzędzie Skarbowym w Pile.

wykonawczych do podsystemu EGAPOLTAX i nieprawidłowe rejestrowanie czynności egzekucyjnych w tym podsystemie.

Wynikiem przeprowadzonych kontroli było wydanie zaleceń pokontrolnych dotyczących m.in. rejestrowania w podsystemie EGAPOLTAX wszystkich dokonywanych czynności egzekucyjnych zgodnie ze stanem faktycznym, wydawania postanowień w każdym przypadku przewidzianym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁷, bezzwłocznego nadawania biegu tytułom wykonawczym. Obie kontrolowane jednostki przekazały informację o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 16-111)

Dyrektorzy izb skarbowych, stosownie do treści art. 23 § 4 pkt. 2 ww. ustawy, są organami sprawującymi kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów tej ustawy zarówno przez wierzycieli, jak i nadzorowane organy egzekucyjne. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. pracownicy izb skarbowych przeprowadzili w urzędach skarbowych 342 kontrole dotyczące egzekucji administracyjnej. W kontrolach tych stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: zwłokę w przydzielaniu tytułów wykonawczych do służby, dokonywanie pierwszych czynności egzekucyjnych (lub ich brak) po upływie wielu miesięcy od daty wpływu tytułu do urzędu skarbowego, brak analizy i wykorzystania informacji o zobowiązaniach dostępnych w urzędzie skarbowym (np. informacji o rachunkach bankowych, miejscach pracy zobowiązanego, danych zawartych w systemie *Czynności Majątkowe*), błędne ustalenie terminu przedawnienia zobowiązania objętego tytułem wykonawczym oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych, pomimo upływu tego terminu, błędne lub niekompletne zapisy w podsystemie EGAPOLTAX, przekazywanie z opóźnieniem uzyskanych z egzekucji środków pieniężnych na konta wierzycieli. Ustalenia kontroli stanowiły podstawę formułowania zaleceń pokontrolnych mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 299, 341-480)

W dwóch przypadkach przeprowadzono kontrolę prawidłowości postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie tytułów wykonawczych W2 dotyczących mandatów karnych⁸. W toku ww. kontroli ustalono m.in., że *w stosunku do znacznej liczby skontrolowanych tytułów wykonawczych wystawionych*

⁷ Dz. U. z 2012, poz. 1015.

⁸ Kontrola przeprowadzona przez Izbę Skarbową we Wrocławiu i Izbę Skarbową w Olsztynie.

na mandaty karne (...) stwierdzono bezskuteczność postępowań egzekucyjnych z powodu braku majątku zobowiązanych lub przebywania poza miejscem zamieszkania, umarzano postępowania egzekucyjne po jednorazowym przydziale tytułów do służby bez podjęcia próby ustalenia wierzytelności i praw majątkowych. W wyniku ww. ustaleń kontroli zalecono m.in.: dokonywać umorzenia postępowania egzekucyjnego jedynie w sytuacjach stwierdzenia całkowitego braku majątku, nie dopuszczać do sytuacji niepodjęcia żadnych czynności egzekucyjnych w sprawach dotyczących mandatów, wszczynać postępowania bez zbędnej zwłoki. Ponadto w Izbie Skarbowej w Kielcach, w ramach kontroli wewnętrznej, przeprowadzono trzy kontrole doraźne z zakresu realizacji tytułów wykonawczych, którymi objęto należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego na pracowników ww. izby i podległych urzędów skarbowych. Dwie kontrole w zakresie prowadzenia egzekucji wobec wybranych pracowników administracji skarbowej i ich rodzin przeprowadziła również na podstawie wniosków przesłanych przez wojewodów Izba Skarbowa w Szczecinie. Kontrolę w ww. zakresie przeprowadzili również pracownicy Izby Skarbowej w Gdańsku. W ww. kontrolach ustalono m.in. następujące nieprawidłowości: przewlekłe prowadzenie postępowań, zaniechanie stosowania środków egzekucyjnych prowadzących do wykonania obowiązku np. poprzez zajęcie rachunku bankowego, niesprawdzenie w dostępnych systemach informacji o majątku zobowiązanych, przydzielanie do służby poborcy skarbowemu tytułu wystawionego na tego poborcę. Ponadto kontrola Izby Skarbowej w Gdańsku ujawniła świadome i celowe doprowadzenie do przedawnienia egzekwowanych należności. W wyniku ww. kontroli wydano m.in. następujące zalecenia pokontrolne: prowadzenie postępowania bez zbędnej zwłoki z zastosowaniem środków, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, wyłączenie z postępowania pracowników, których postępowanie dotyczy, wszczynanie postępowań wyjaśniających w przypadku ujawnienia niedopełnienia obowiązków przez pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 341-345, 423-424, 450-451, 462-467, 476-477)

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez pracowników izb skarbowych były także przedmiotem narad z przedstawicielami urzędów skarbowych, gdzie m.in. omawiano podjęcie działań zmierzających do poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej⁹ oraz szkoleń dotyczących postępowania egzekucyjnego

⁹ M.in. narady takie organizowały izby skarbowe w: Łodzi, Wrocławiu, Opolu, Katowicach, Kielcach, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie.

w administracji¹⁰. Ponadto izby skarbowe: we Wrocławiu oraz w Krakowie zorganizowały, w celu poprawy skuteczności egzekucji, spotkanie z wierzycielami, w tym m.in. reprezentującymi Wojewodę odpowiednio Dolnośląskiego i Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 348, 351, 380-381, 387, 404, 448-449, 461, 467, 474-480)

1.3 Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego za wykonywanie zadań związanych m.in. z nadzorem nad egzekucją administracyjną, realizacją zadań związanych z poborem należności pieniężnych i egzekucją administracyjną tych należności odpowiada w Ministerstwie Finansów Departament Administracji Podatkowej.

W latach 2010-2012 ww. Departament opracowywał *Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa* na ww. lata oraz wytyczne do ich realizacji, który to dokument po zatwierdzeniu, przekazywano do stosowania ww. dyrektorom i naczelnikom.

(dowód: akta kontroli str. 194-284, 481-530, 567-620, 653-669)

W ww. zadaniach na rok 2011, w celu poprawy i zwiększenia skuteczności egzekucji należności pieniężnych oraz ich zabezpieczenia, zalecono podjęcie przez urzędy skarbowe działań polegających m.in. na: bezzwłocznym nadawaniu biegu tytułom wykonawczym oraz konsekwentnym dążeniu do ich realizacji, analizie tytułów wykonawczych obejmujących zaległości z lat ubiegłych, na podstawie których nie wszczęto egzekucji, nie dokonano czynności i nie zastosowano środków egzekucyjnych w celu niedopuszczenia do przedawnienia należności. W zadaniach na 2012 r. zawarto zobowiązanie do podejmowania wszelkich działań zgodnych z obowiązującymi przepisami, uwzględniających zasadę gospodarności oraz celowości, a w szczególności zalecono, aby zwrócić uwagę na możliwość przeprowadzenia usprawnień m.in. w obszarach: organizacja pracy komórek egzekucyjnych oraz przebieg procesu egzekucyjnego. Wskazano też na zasadność dokonania weryfikacji funkcjonujących zasad organizacji pracy komórek egzekucyjnych pod względem właściwego wykorzystania zasobów finansowych, materialnych i ludzkich. Zalecono także systematyczne i bezzwłoczne podejmowanie kolejnych czynności egzekucyjnych *uwzględniając zasadność dokonywania tych czynności w oparciu o spodziewane efekty finansowe w stosunku do niezbędnych do poniesienia nakładów* oraz zdecydowane unikanie dokonywania

¹⁰ M.in. szkolenia takie zorganizowały izby skarbowe w: Gdańsku, Katowicach, Szczecinie.

pozornych lub mało istotnych czynności egzekucyjnych, które nie służą samemu procesowi egzekucji, angażując przy tym zasoby ludzkie i finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 613, 657-659)

Załącznikami do ww. zadań były *Podstawowe mierniki oceny wykonania zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych* w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w ww. latach, które przewidywały dokonywanie kwartalnych ocen m.in. w obszarze egzekucji administracyjnej. Przyjęte w tym zakresie mierniki obejmowały zarówno należności budżetowe, jak i należności jednostek samorządu terytorialnego, i były wyliczane (z podziałem na mierniki oceniające i monitorujące) w oparciu o dane zawarte w rejestrach informatycznych urzędów skarbowych, a także udostępniane w formie raportów w hurtowni danych WHTAX.

(dowód: akta kontroli str. 661-669)

W 2011 r. dla oceny realizacji zadań w obszarze egzekucji administracyjnej przewidziano sześć mierników oceniających (w tym trzy dotyczące wyłącznie tytułów podatkowych) oraz 15 monitorujących (w tym 13 dotyczących wyłącznie tytułów podatkowych). W 2012 r. w ww. obszarze przyjęto cztery mierniki oceniające (w tym dwa dotyczące wyłącznie tytułów podatkowych) oraz 18 monitorujących (w tym 13 dotyczących wyłącznie tytułów podatkowych). Jednym z ww. mierników był wskaźnik EG. SWE¹¹, gdzie dla oceny sprawności wszczynania egzekucji tytułu wykonawczego zalecono termin 60 dni od daty jego wpływu do urzędu skarbowego. Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił: *konstrukcja wskaźników egzekucyjnych, w tym również wskaźnika EG.SWE ma na celu poprawę jakości gromadzonych danych oraz usprawnienie procesów realizowanych w urzędach skarbowych. Wskaźniki te nie zastępują jednak w żadnym stopniu obowiązujących przepisów prawnych, podobnie jak nie mogą zastąpić tych przepisów jakiekolwiek wytyczne lub zalecenia pokontrolne kierowane do organów egzekucyjnych przez organy sprawujące nad nimi nadzór. Ponadto podał, że: Ministerstwo Finansów w ramach porządkowania zbioru zaleceń kierowanych przez poszczególne izby skarbowe do podległych urzędów rozpoczęło prace nad opracowaniem jednolitego zbioru dobrych zasad dotyczących procesów poboru i egzekucji (...).*

(dowód: akta kontroli str.664,668)

¹¹ Wskaźnik sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych.

Departament Administracji Podatkowej posiadał kwartalne informacje o realizacji ww. mierników przez izby skarbowe i poszczególne urzędy skarbowe. Kwartalne informacje dotyczące wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych¹² oraz wskaźnika efektywności egzekucji¹³ przez poszczególne urzędy skarbowe i izby skarbowe (województwa) posiadano zarówno dla tytułów wykonawczych ogółem, dla poszczególnych tytułów podatkowych jak i dla tytułów wykonawczych o symbolu W (należności wierzycieli niepodatkowych).

(dowód: akta kontroli str.112-173, 705-767)

W okresie objętym kontrolą w Departamencie Administracji Podatkowej sporządzono *Oceny działalności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych)* za rok 2010 i 2011. Podstawą do sformułowania ocen, jak również wniosków zawartych w tych opracowaniach, były analizy obejmujące m.in. liczbę tytułów wykonawczych do załatwienia i ich strukturę, liczbę załatwionych tytułów wykonawczych i ich strukturę, wskaźniki realizacji tytułów wykonawczych w poszczególnych województwach, realizację kwot objętych tytułami wykonawczymi i ich strukturę, wskaźniki ściągальności egzekucyjnej, wydajność pracy służb egzekucyjnych. Przy ocenie działalności organów egzekucyjnych wzięto również pod uwagę osiągnięte wyniki w zakresie średniej kwoty ogółem wyegzekwowanej przez jednego pracownika, średniej liczby dokonanych czynności egzekucyjnych przez jednego pracownika, średniej liczby tytułów wykonawczych zakończonych poprzez zapłatę przypadającej na jednego pracownika, wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych i wskaźnika efektywności egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 531-566, 621-652)

W *Ocenie działalności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych)* za 2011 najlepiej oceniono organy egzekucyjne w województwie dolnośląskim¹⁴. Ponadto w dokumencie tym stwierdzono, że: *pracę organów egzekucyjnych we wszystkich województwach na podstawie powyższych danych należy ocenić jako średnią* oraz wskazano, że w 2011 r. nastąpiła poprawa realizacji zadań przez organy egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str.624, 627, 630-631)

¹² Liczba tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia

¹³ Kwota wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia

¹⁴ Suma uzyskanych punktów 21, cztery najsłabiej ocenione województwa uzyskały sumę pkt 12

1.4 Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego analiza i określanie potrzeb izb i urzędów skarbowych związanych z bieżącą eksploatacją i rozwojem systemów informatycznych oraz koordynacja działań w tym zakresie stanowiła zadanie przypisane Departamentowi Administracji Podatkowej.

Narzędzia informatyczne stosowane do monitorowania przebiegu egzekucji administracyjnej umożliwiały ocenę jej skuteczności i efektywności, w tym w zakresie niezbędnym do oceny realizacji zadań przez poszczególnych naczelników urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 112-173, 705-768, 771-778)

Stwierdzono natomiast, że wykorzystywany m.in. w urzędach skarbowych podsystem EGAPOLTAX nie umożliwiał wprowadzenia, w sposób jednolity, informacji o dacie wystawienia mandatu karnego. Pomimo zalecanego naczelnikom urzędów skarbowych¹⁵ analizowania tytułów wykonawczych obejmujących zaległości z lat ubiegłych w celu niedopuszczenia do ich przedawnienia, podsystem EGAPOLTAX nie przewidywał wprowadzenia danych dotyczących dnia, w którym nałożona została kara¹⁶, co ograniczało funkcjonalność tego narzędzia przy monitorowaniu biegu terminu przedawnienia¹⁷ i przeciwdziałaniu powstawaniu zaległości zagrożonych przedawnieniem. Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej odpowiedzialny za m.in. nadzór i kontrolę nad realizacją zadań przez izby i urzędy skarbowe w zakresie egzekucji administracyjnej wyjaśnił: *analizę tytułów wykonawczych obejmującą zaległości z lat poprzednich można dokonać w oparciu o datę wystawienia tytułu wykonawczego, datę wpływu wniosku do organu egzekucyjnego, a nawet datę wszczęcia egzekucji. (...). Niemniej jednak w ramach rozwoju systemu informatycznego wspierającego działalność organów egzekucyjnych w urzędach skarbowych przewiduje się również usprawnienie wymiany informacji pomiędzy tymi organami, a wierzycielami i wtedy zostanie poddany analizie zakres danych dostępnych organom egzekucyjnym i sposób ich przetwarzania.*

Departamenty Administracji Podatkowej oraz Informatyki Ministerstwa Finansów otrzymały pisemne wnioski¹⁸ sformułowane przez uczestników *Seminarium Egzekucyjnego* poświęconego podsystemowi EGAPOLTAX, które odbyło się

¹⁵Ocena działalności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych) za rok 2011 str.58/59

¹⁶ Tablice EGA-SPRAW dla tytułów wykonawczych nie przewidują pola dla wpisania daty orzeczenia stanowiącego podstawę prawną dochodzenia należności, w tym przypadku daty wystawienia mandatu

¹⁷ Należności z tytułu mandatów karnych zgodnie z art. 45 §3 Kodeksu wykroczeń przedawniają się z upływem trzech lat od daty nałożenia grzywny

¹⁸ Pismo Izby Skarbowej w Szczecinie do Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej i Dyrektora Departamentu Informatyki z 19 grudnia 2011 r.

w Świnoujściu w dniach 5-8 grudnia 2011 r. Uczestnicy ww. spotkania – tj. m.in. użytkownicy tego podsystemu, sformułowali wnioski dotyczące m.in.: elektronicznego przekazywania tytułów wykonawczych przez obcych wierzycieli, dokonywania bieżącej aktualizacji słownika podstaw prawnych podsystemu EGAPOLTAX, aktualizacji podręcznika użytkownika i opracowania aktualnych materiałów szkoleniowych z zakresu obsługi tego systemu. W piśmie tym podano m.in.: *reprezentanci użytkowników systemu EGAPOLTAX wskazują na pilne potrzeby w zakresie bieżącego dostosowywania tego systemu do zmieniającego się prawa oraz przeciwdziałania pogłębiającej się niewydolności służb egzekucyjnych, pozbawionych nowoczesnego i wydajnego informatycznego wsparcia pracy.*

(dowód: akta kontroli str.670-674)

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej odpowiedzialny za m.in. nadzór i kontrolę nad realizacją zadań przez izby i urzędy skarbowe w zakresie egzekucji administracyjnej podał, że: *dotychczas nie przeprowadzano analiz i ocen przydatności poszczególnych narzędzi informatycznych stosowanych w obszarze egzekucji administracyjnej. W ramach realizacji Programu „e-Podatki” została przeprowadzona natomiast całościowa ocena systemów IT wspierających działania administracji podatkowej. Zidentyfikowane problemy opisano w studiach wykonalności projektów realizowanych w ramach ww. programu. W studium wykonalności Projektu „e-Podatki” wskazano m.in. na: rozdrobnienie systemów informatycznych i brak ich kompatybilności, brak centralnych baz danych, ograniczenia w elektronicznej wymianie danych. Ponadto podał: obecnie prowadzone jest postępowanie przetargowe mające na celu dokonanie wyboru generalnego wykonawcy rozwiązań informatycznych administracji podatkowej (...). Powyższe działania przyczynią się do usprawnienia i zwiększenia skuteczności egzekucji administracyjnej.*

W Opisie Przedmiotu zamówienia na budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi¹⁹ podano, że jeden z planowanych podsystemów ma m.in. realizować większość funkcji związanych z: *planowaniem i prowadzeniem egzekucji administracyjnej (w odniesieniu do wszystkich należności dla których Administracja Podatkowa prowadzi egzekucję), prowadzenia wszelkich postępowań, w tym egzekucyjnych.* W ww. dokumencie jako etapy i terminy realizacji zamówienia podano, że: *wymagane terminy pełnego wdrożenia architektury*

¹⁹ Wersja 1.0 z 20 stycznia 2012 r.

pośrednich, licząc od dnia podpisania umowy na realizację Zamówienia są następujące: TA2 - 12 miesięcy, TA3 - 31 marca 2015, TA4 - 60 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 181-185,675-699)

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił: w ocenie Departamentu Administracji Podatkowej przeprowadzanie analiz i ocen przydatności narzędzi informatycznych wyłącznie w zakresie egzekucji administracyjnej w świetle realizacji programu e-Podatki miałyby się z celem i powodowałyby jedynie nieefektywne wydatkowanie środków publicznych. (...). Z przedstawionych powyżej powodów w obecnej sytuacji celowy jest jedynie ograniczony samodzielny rozwój zarówno systemu EGAPOLTAX jak i innych narzędzi wspomagających procesy egzekucyjne (m.in. hurtowni danych WHTAX). Przeznaczanie dużych nakładów finansowych oraz kierowanie nadmiernych zasobów ludzkich do budowy rozwiązań, które w perspektywie kilku lat przestaną funkcjonować w obecnym wymiarze nie tylko byłoby sprzeczne z zasadą gospodarności (...), ale w istotny sposób mogłoby wpłynąć na powodzenie realizacji (...) programu e-Podatki. Ponadto podał także, że pisemne wnioski dotyczące zmian funkcjonalności EGAPOLTAX sformułowane przez uczestników ww. Seminarium Egzekucyjnego są stopniowo analizowane i wdrażane w miarę możliwości, a podsumowanie tych działań z uwagi na stopień ich realizacji nie będzie możliwe wcześniej niż w połowie roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 781)

1.5 Stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego za wykonywanie zadań związanych m.in. z koordynacją i organizowaniem z innymi komórkami organizacyjnymi działań w zakresie zadań wykonywanych przez izby i urzędy skarbowe, wykonywanie zadań związanych ze współpracą międzynarodową w zakresie egzekucji administracyjnej odpowiada Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej odpowiedzialny za m.in. nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących egzekucji administracyjnej podał, że przy okazji opiniowania aktów prawnych postulowane były w 2008 r. przez Ministerstwo Finansów zmiany przepisów polegające na wprowadzeniu rozwiązań uzależniających usunięcie z centralnej ewidencji kierowców punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego od uregulowania należności pieniężnej dotyczącej wykroczenia oraz w 2012 r. zmiany przepisów polegające na zmianie niekorzystnego dla wierzycieli publicznoprawnych zbiegu

egzekucji administracyjnej z sądową, kiedy to do dnia 2 maja 2012 r. całą egzekucję przejmował organ wyznaczony przez sąd.

(dowód: akta kontroli str. 299-301)

W piśmie Departamentu Administracji Publicznej z 29 września 2008 r. oraz w piśmie Podsekretarza Stanu Ministerstwa Finansów z 30 września 2008 r. do Sekretarza Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w związku z dokumentem przewidzianym do rozpatrzenia przez ww. komitet pn. *Projekt ustawy o kierujących pojazdami* Ministerstwo Finansów podało m.in., że: *wprowadzenie do ww. regulacji rozwiązania uzależniającego usunięcie z centralnej ewidencji kierowców punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego od uregulowania należności pieniężnej dotyczącej wykroczenia, którego dotyczą punkty karne może przynieść wymienione korzyści: 1/ dobrowolne regulowanie należności pieniężnych z tytułu grzywn z uwagi na zagrożenie kumulowania się punktów karnych, a co się z tym wiąże większe zagrożenie utraty uprawnienia do kierowania pojazdami, 2/ regulowanie należności pieniężnych z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego przez osoby, co do których egzekucja jest nieskuteczna z uwagi na brak majątku u takich zobowiązanych, np. osoby na utrzymaniu rodziców oraz niewykazujące dochodów (...), a także osoby wyjeżdżające do pracy poza granice kraju – koszty nieskutecznej egzekucji w tym przypadku ponoszą wszyscy podatnicy, 3/ odciążenie w ww. sprawach organów administracji publicznej – wierzycieli i organów egzekucyjnych – co nie pozostanie bez wpływu na zmniejszenie wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 4/ zwiększenie autorytetu organów administracji publicznej i funkcja wychowawcza w zakresie kształtowania właściwych postaw podmiotów zobowiązanych do wykonania obowiązków. Ponadto w ww. pismach wskazano, że zdaniem Ministerstwa Finansów, dla obsługi ww. rozwiązania nie jest konieczne tworzenie nowego systemu informatycznego, a jedynie rozbudowa bądź dostosowanie istniejącego systemu ewidencjonującego punkty karne podległego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji.*

(dowód: akta kontroli str. 302-310)

Problem z dochodzeniem należności z tytułu mandatów karnych w drodze egzekucji sądowej został zgłoszony w piśmie Wojewody Opolskiego do Ministra Finansów z dnia 11 marca 2011 r., w którym wskazano sytuację, w której komornicy sądowi po przejęciu całej egzekucji żądali od wierzyciela publicznoprawnego zaliczek na poczet wydatków prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Skutkiem działań podjętych przez Ministerstwo Finansów z dniem 3 maja 2012 r. weszła w życie

zmiana art. 773 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*²⁰. Po zmianie ww. przepisu zbieg egzekucji następuje wyłącznie do rzeczy lub prawa majątkowego.

(dowód: akta kontroli str. 300, 316-333)

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił: *w związku z nowymi pracami nad zmianą ww. przepisu, powracającą do poprzedniego stanu prawnego, polegającą na powierzeniu w przypadku zbiegu całej egzekucji komornikom sądowym, Ministerstwo Finansów wniosło uwagi i podkreśliło negatywne skutki proponowanych regulacji*. Wyjaśnił, że powołano się na praktykę komorników sądowych uzależniających prowadzenie egzekucji od uiszczenia zaliczki na pokrycie wydatków, niejednokrotnie przewyższającej wysokość egzekwowanego mandatu oraz, że na konferencji uzgodnieniowej w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 26 lipca 2012 r. Ministerstwo Finansów negatywnie oceniło proponowaną regulację. Ponadto stwierdził, że *prace legislacyjne związane z tym projektem założeń są w toku*.

(dowód: akta kontroli str. 300-301, 337-340)

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wyjaśnił także, że *w latach 2011-2012 (I półrocze) rozpoczęto lub kontynuowano szereg działań o charakterze legislacyjnym, organizacyjnym oraz informatycznym, których celem ma być naprawa całego systemu egzekucji administracyjnej, a nie jedynie egzekucji mandatów (...)*. Jako przykłady takich działań podejmowanych z inicjatywy Ministerstwa Finansów lub we współpracy z innymi instytucjami podał m.in. ułatwienie dostępu do informacji o rachunkach bankowych zobowiązanych (tworzenie bazy pod nazwą CERBER, rozpoczęcie korzystania z udostępnionej usługi pod nazwą OGNIVO), zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ułatwiające wymianę danych i przepływ dokumentów pomiędzy uczestnikami postępowań egzekucyjnych. Podał także: *podkreślić należy, że podejmowane działania mają charakter systemowy, a nie doraźny i w konsekwencji w przeciągu najbliższych kilku lat mają spowodować całkowitą zmianę modelu prowadzenia egzekucji administracyjnej (...)*.

(dowód: akta kontroli str. 780)

²⁰ Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Warszawa, dnia 26 października 2012 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis