



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-15-01/2012

P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
ipo@nik.gov.pl

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 Poznaniu
Kontroler	1. Izabela Chlebowska-Gąszczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080236 z dnia 6 lipca 2012 r. 2. Renata Robińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82311 z dnia 27 lipca 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Środzie Wielkopolskiej, ul. Harcerska 2, 63-000 Środa Wielkopolska (zwany dalej „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Nowicka, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Środzie Wielkopolskiej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z terminowo podejmowanych, rzetelnie prowadzonych i dokumentowanych czynności egzekucyjnych w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych oraz prawidłowej organizacji procesu obsługi tytułów wykonawczych i rozliczania środków pieniężnych. Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi, w szczególności w aspekcie upływu terminów wykonania należności z tytułu mandatów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie czynności egzekucyjnych, ich dokumentowanie i skuteczność

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 5 581 tytułów wykonawczych W2, w których wierzycielami byli wojewodowie. Łączna kwota zaległości z ww. tytułów wyniosła 755 754 zł, w tym w I półroczu 2011 r. 249 814 zł, w II w półroczu 2011 r. 270 510 zł, w I półroczu 2012 r. 235 430 zł. Do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty łącznej wyegzekwowano 531 963 zł (70%).

[dowód: akta kontroli str. 6-10]

1.2.1. W odniesieniu do ww. tytułów wykonawczych W2, które wpłynęły do Urzędu w kontrolowanym okresie ustalono, że:

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

- w przypadku 386 tytułów, postępowań egzekucyjnych nie wszczęto, pomimo upływu 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu (jednakże w każdym z tych przypadków odnotowano w systemie podejmowane czynności lub zakończenie sprawy),
- w przypadku 5 552 tytułów, od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu, do dnia podjęcia pierwszej czynności upłynęło do 30 dni, w przypadku 21 tytułów upłynęło od 31 do 60 dni, w przypadku 4 tytułów upłynęło powyżej 60 dni,
- w przypadku 5 076 tytułów, od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu do dnia wszczęcia postępowania egzekucyjnego upłynęło do 30 dni, w przypadku 99 tytułów upłynęło od 31 do 60 dni, w przypadku 20 tytułów upłynęło powyżej 60 dni.

Ponadto ustalono, że spośród 5 581 tytułów, w przypadku 2 937, postępowania zakończono w związku z zapłatą, a w przypadku 551 tytułów postępowania zakończono z innych powodów.

Zapłaty, stanowiącej podstawę zakończenia postępowania dla 57,8% przypadków (1 698 tytułów) dokonano w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu, dla 31,4% (923 tytuły) - od 61 do 180 dni, dla 9,6% (238 tytuły) – od 181 do 365 dni, a dla 1,1% (33 tytuły) w okresie powyżej 365 dni. Zakończenie postępowania z innych powodów w 73,1% przypadków (403 tytuły) nastąpiło w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu, w 14,3% (79 tytułów) – od 61 do 180 dni, w 9,3% (51 tytułów) - od 181 do 365, a w 3,3% (18 tytułów) - w okresie powyżej 365 dni.

[dowód: akta kontroli str. 11-101, 616]

1.2.2. Szczegółowe badanie próby 24 tytułów wykonawczych wykazało, że w 19 sprawach organ egzekucyjny podjął pierwszą czynność w terminie do 30 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu. Czynności te polegały na zajęciu rachunku bankowego lub zajęciu wynagrodzenia za pracę. W pozostałych 3 sprawach, pierwsza czynność, w postaci zajęcia rachunku bankowego, nastąpiła po upływie 60 dni (84 dni i dwukrotnie 125 dni). W 2 zbadanych sprawach, organ egzekucyjny nie podejmował czynności, z uwagi na zapłatę zobowiązania przed wszczęciem postępowania².

Z wybranej do badania próby 24 tytułów wykonawczych, w 20 - pierwszą czynnością było zajęcie rachunku bankowego, z tego tylko w 2 sprawach rachunek bankowy był wskazany w bazach danych, dostępnych organowi egzekucyjnemu. W pozostałych 18 sprawach, czynność ta była dokonywana w bankach wytypowanych wg przypuszczeń pracowników³, a w związku z tym, z założenia była czynnością mało skuteczną (w rezultacie tylko w 1 przypadku zaległość została wyegzekwowana).

Po przeprowadzeniu pierwszej czynności w powyższych sprawach podejmowane były kolejne, polegające na zajęciu innych wierzytelności lub pobraniu u zobowiązanego. W sprawach tych skierowano również wnioski o udostępnienie danych z ewidencji ludności, a także sporządzano protokoły o stanie majątkowym lub relacje o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych. Jednak z 42 kolejnych czynności podejmowanych w badanych 24 sprawach, aż 19 (tj. 45%) stanowiło sporządzenie relacji o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych (mieszkanie zamknięte).

² Tytuły wykonawcze wpłynęły do Urzędu w dniu 3 sierpnia 2011 r. i w dniu 27 października 2011 r., a zapłata nastąpiła odpowiednio w dniu 1 sierpnia 2011 r. i 18 listopada 2011 r.

³ Zawiadomienia o zajęciu kierowano do banków, z których zobowiązany regulował przelewem podatki, albo zaległości w postępowaniu egzekucyjnym lub które zostały skutecznie zajęte we wcześniej prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych.

Kolejne czynności wykonywane były w terminie powyżej 60 dni: w 71% badanych spraw (druga czynność), w 54% badanych spraw (trzecia czynność), 78% badanych spraw (czwarta czynność), 75% badanych spraw (piąta czynność). Ponadto, spośród tych czynności, które prowadzone były w odstępach czasowych powyżej 60 dni, w 5 sprawach, kolejna czynność przeprowadzona została po upływie ponad 120 dni do nawet 247 dni.

Komornik skarbowy wyjaśniła, że po dokonaniu pierwszej czynności w postaci zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego lub wynagrodzenia, z uwagi na brak informacji o źródłach dochodu i innych składnikach majątkowych zawartych w systemie Poltax i CZM, nie było możliwości w powyższych sprawach dokonania dalszych czynności przez służbę wewnętrzną. Wobec powyższego, sprawy kwalifikowały się do przydziału do służby poborców i oczekiwały na następny, zgodny z kolejnością przydziału miejscowości i ulic, przydział tytułów do służby. Z uwagi na dużą liczbę tytułów wykonawczych w danym rejonie (średnio około 7 000), przydział danej miejscowości lub ulicy następuje średnio po upływie 60-120 dni. Ponadto, wyjaśniła, że zanim poborca napisze raport o zastaniu mieszkania zamkniętego, udaje się pod wskazany adres przynajmniej dwukrotnie w danej służbie.

[dowód: akta kontroli str. 102-157, 605-611]

1.2.3. Z badanej próby 24 spraw (na kwotę zaległości z tytułów wykonawczych 2 670 zł), w 9 sprawach, kwota zaległości w wysokości 1 250 zł, zapłacona została przez zobowiązanych przed wszczęciem postępowania. Podejmowane przez organ egzekucyjny, prawidłowo udokumentowane czynności, doprowadziły w 7 sprawach (z 15 badanych na kwotę 1 420 zł) do wyegzekwowania kwoty 817 zł, tj. 57,5% należności, określonej w ww. 15 tytułach wykonawczych. Podejmowane w pozostałych 8 badanych sprawach czynności egzekucyjne nie doprowadziły, do dnia 9 sierpnia 2012 r. do wyegzekwowania kwoty zaległości określonej w tych tytułach w wysokości 520 zł.

Z powyższych 8 tytułów wykonawczych, do 6 września 2012 r., organ egzekucyjny nie podjął dalszych działań w celu wyegzekwowania należności wynikającej z 5 tytułów w łącznej wysokości 433 zł, pomimo iż od poprzedniej czynności upłynęło od 62 do 99 dni. Według komornika skarbowego, organ egzekucyjny wyczerpał w tych sprawach wszystkie możliwości zastosowania czynności egzekucyjnych przez służbę wewnętrzną, w związku z tym ww. sprawy oczekiwały na następny przydział do służby.

[dowód: akta kontroli str. 102-157, 392-393, 605-6011, 617-629]

1.3. Według stanu na dzień 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 550. Łączna kwota zaległości objętych ww. tytułami wynosiła 108 440 zł.

W odniesieniu do ww. tytułów ustalono, że:

- w przypadku jednego tytułu na kwotę 100 zł, do dnia 30 czerwca 2012 r. postępowania egzekucyjnego nie wszczęto (odnotowano jednak w systemie podejmowane czynności),

- w przypadku 14 tytułów, na kwotę 1 880 zł, do dnia 30 czerwca 2012 r. upłynęło ponad 3 lata od daty ich wystawienia, a pomimo tego, tytuły te były ujęte w ewidencji jako tzw. czynne⁴.

[dowód: akta kontroli str. 24-101]

Szczegółowe badanie wykazało, że jedno postępowanie na kwotę 100 zł, nie zostało wszczęte z powodu nieskutecznego doręczenia zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego wraz z odpisem tytułu wykonawczego. W sprawie odnotowane zostały jednak następujące czynności: zajęcie rachunku bankowego (w dniu wpływu tytułu do Urzędu) oraz 5 relacji o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych („mieszkanie zamknięte” i „nie mieszka”), tj. w grudniu 2010 r., styczniu 2011 r., marcu 2011 r., kwietniu 2012 r. i lipcu 2012 r. Zastosowane czynności były nieskuteczne. Po ustaleniu nowego adresu, tytuł wykonawczy, w dniu 3 sierpnia 2012 r., przekazany został do właściwego miejscowo organu egzekucyjnego.

W wyniku badania 10 tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych, które według stanu na 30 czerwca 2012 r. nie podlegały wykonaniu w związku z upływem 3 lat od daty ich wystawienia, stwierdzono, że we wszystkich tych sprawach Urząd podejmował prawidłowe działania (od 5 do 20 czynności w sprawie) zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Czynności te obejmowały zajęcie rachunku bankowego, innych wierzytelności, ruchomości, pobranie należności u zobowiązanego, zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W sprawach tych, organ egzekucyjny występował do sądu z wnioskiem o wyjawienie majątku, sporządzał protokół o stanie majątkowym oraz relacje o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych.

[dowód: akta kontroli str.154-222, 589-604]

1.4. W okresie objętym kontrolą, umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2⁵ ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ nastąpiło w przypadku 163 tytułów W2, w których wierzycielem był wojewoda, na kwotę 30 350 zł.

[dowód: akta kontroli str. 24-101]

Szczegółowe badanie próby 20 przypadków umorzenia postępowań na podstawie ww. przepisów, na łączną kwotę należności głównej 3 310 zł, wykazało, że po doręczeniu odpisu tytułu wykonawczego Urząd podejmował uzasadnione czynności egzekucyjne (z wyjątkiem jednej sprawy opisanej w dalszej części wystąpienia). Były to takie czynności jak: zajęcie rachunku bankowego, wynagrodzenia, innych wierzytelności lub ruchomości. Sporządzane były również protokoły o stanie majątkowym lub relacje poborców o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych. W wyniku czynności egzekucyjnych uzyskano 169 zł (w tym 119 zł to koszty egzekucyjne).

W 18 sprawach⁷ (z ww. 20) organ egzekucyjny podejmował czynności w okresie ostatnich 6 miesięcy przed datą przedawnienia (tj. sporządzano protokoły o stanie majątkowym, relacje poborców o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych oraz zastosowano środek egzekucyjny w postaci zajęcia wynagrodzenia lub innych wierzytelności).

⁴ Należności z tytułu mandatów karnych zgodnie z art. 45 §3 Kodeksu wykroczeń nie podlegają wykonaniu z upływem trzech lat od daty pokwitowania jego odbioru przez ukaranego.

⁵ Zgodnie z art. 59 § 1 pkt 2: postępowanie egzekucyjne umarza się, jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo obowiązek nie istniał.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.; Dz. U. z 2012 r., poz. 1015.

⁷ Organ egzekucyjny nie podejmował czynności w sprawie dotyczącej tytułu wykonawczego nr W-40/0027/09 i W-40/0485/08.

Bieg okresu przedawnienia monitorowany był przez pracownika służby wewnętrznej, który przeglądając teczki spraw egzekucyjnych dotyczących danego rejonu zwracał także uwagę na datę nałożenia mandatu karnego kredytowanego, widniejącą w treści tytułu wykonawczego. Ponadto, pracownik ten mógł także w podsystemie EGAPOLTAX „wchodząc” w każdą sprawę - według daty wystawienia mandatu - ustalić zbliżającą się datę przedawnienia. Zgodnie z wyjaśnieniem komornika skarbowego podsystem EGAPOLTAX i hurtownia WHTAX nie dają możliwości monitorowania biegu terminu przedawnienia w sprawach dotyczących mandatów w inny, mniej pracochłonny sposób.

[dowód: akta kontroli str. 223-380 i 589-604]

1.5. Skuteczność egzekucji określona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji dla tytułów wykonawczych W2 wynosiła odpowiednio: 35% (wskaźnik efektywności egzekucji⁸) oraz 64% (wskaźnik realizacji tytułów⁹).

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów niepodatkowych W2 był na poziomie niższym niż ww. wskaźnik dla tytułów podatkowych, tj. spraw oznaczonych SM, SI, SW¹⁰, gdzie wskaźniki te wyniosły odpowiednio 36%, 61% i 59%, natomiast wskaźnik realizacji tytułów W2 był na poziomie wyższym od ww. wskaźnika dla tytułów podatkowych SM – 56%, SW – 61% oraz niższy niż dla tytułów wykonawczych SI, który wynosił 66%.

Przyczyna niższej skuteczności egzekucji należności głównych tytułów niepodatkowych W2 w stosunku do skuteczności egzekucji należności głównych tytułów wykonawczych SI, SW i SM wynika, zgodnie z wyjaśnieniem komornika skarbowego, przede wszystkim z kolejności zaspokajania, wskazanej w art. 115 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz, w stosunku do SI i SW, ze znacznie wyższej kwoty należności do wyegzekwowania. Tytuły własne w przeważającej części dotyczą zobowiązań podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Kontakt z dłużnikiem jest w tym przypadku prostszy i szybszy (w bazie widnieje rachunek bankowy, oprócz miejsca zamieszkania jest również miejsce prowadzenia działalności gospodarczej). Natomiast w przypadku zajęcia rachunku osobistego, zgodnie z zapisem art. 54 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹¹ środki pieniężne na rachunkach bankowych wolne są od zajęcia do wysokości trzykrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS. Ponadto, problemem związanym z egzekwowaniem mandatów, wpływającym na skuteczność egzekucji, jest nakładanie mandatów na osoby młode, nieposiadające żadnych źródeł dochodu, ani innego majątku. Organ egzekucyjny prowadzi niejednokrotnie wobec takiego zobowiązanego kilkanaście postępowań egzekucyjnych. Komornik skarbowy wyjaśniła jednocześnie, że organ egzekucyjny stosuje identyczny tryb działania we wszystkich postępowaniach egzekucyjnych, prowadząc je wobec określonego zobowiązanego, w oparciu o wszystkie skierowane do egzekucji tytuły wykonawcze.

[dowód: akta kontroli str. 381-391 i 612-615]

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 SI – podatki stanowiące dochód jst, SM – podatki stanowiące dochód budżetu państwa, SW – należności stanowiące dochód jst (podatki i opłaty lokalne).

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.

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

1. W przypadku 4 tytułów wykonawczych, z 5 581 (co stanowi 0,1%), nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, pomimo zaleceń Ministra Finansów¹², a czynności egzekucyjne podjęto po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu.

W badanej próbie 24 tytułów wykonawczych, w 10 sprawach postępowanie wszczęto po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, z tego w 3 przypadkach¹³, pierwsza czynność w postaci zajęcia rachunku bankowego, nastąpiła po upływie od 84 do 125 dni.

Komornik skarbowy, Stanisława Przybylska-Jurga wyjaśniła, iż podatnicy wskazani w powyższych tytułach wykonawczych nie byli zarejestrowani w bazie Poltax. Przed dokonaniem rejestracji podatnika, organ egzekucyjny miał obowiązek zweryfikować jego dane, m.in. w Systemie Rejestracji Centralnej (SeRCe). Dopiero po dokonaniu weryfikacji, ręcznie zarejestrowano tytuły w podsystemie EGAPOLTAX i w ciągu 10-12 dni od zarejestrowania tytułów wystawiono zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego.

[dowód: akta kontroli str. 11-101, 102-157, 605-611]

2. W ocenie NIK, w Urzędzie brak było skutecznego systemu monitorowania spraw, w tym głównie w aspekcie upływu terminów wykonania należności z tytułu mandatów.

W ewidencji Urzędu, na dzień 30 czerwca 2012 r., ujętych jako czynne było 14 tytułów na kwotę 1 880 zł (3% tytułów, które wpłynęły przed 1 stycznia 2011 r., 2% kwoty zaległości objętych ww. tytułami), pomimo iż od daty ich wystawienia upłynęły 3 lata, a należności objęte tymi tytułami przedawniły się z upływem 3 lat od daty wystawienia mandatu. W badanej próbie 10 takich tytułów, należności nimi objęte na kwotę 1 530 zł przedawniły się w okresie od 13 grudnia 2010 r. do 22 maja 2012 r., a pomimo tego ujęte były na dzień 30 czerwca 2012 r. jako czynne. W 8 z 10 ww. spraw, w trakcie kontroli NIK, wystawione zostały (w dniu 23 i 26 lipca 2012 r.) postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

W dwóch pozostałych sprawach¹⁴, Urząd w trakcie kontroli NIK (pismem z dnia 27 sierpnia 2012 r.), wystąpił o zwrot tytułów wykonawczych na łączną kwotę 330 zł obejmujących przedawnione (w dniu 13 grudnia 2010 r. i 9 lutego 2011 r.) mandaty, w celu wystawienia postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego i dokonania zwrotu przedmiotowych tytułów wierzycielowi.

Komornik skarbowy wyjaśniła, że organ egzekucyjny nie występował o zwrot przedmiotowych tytułów po przedawnieniu należności nimi objętych z uwagi na to, że sprawy dotyczyły wielu tytułów i wierzycieli, ze względu na liczbę spraw pozostających w gestii pracownika służby wewnętrznej w danym rejonie oraz fakt, że Sąd Rejonowy w Środzie Wielkopolskiej bardzo często zwraca tytuły wykonawcze z aktami egzekucyjnymi niekompletne, co wymaga dodatkowego nakładu pracy dla dokładnej weryfikacji zwróconych akt.

[dowód: akta kontroli str. 158-213, 589-604]

W wyniku badania 20 spraw, w których umorzono postępowanie administracyjne, stwierdzono 1 przypadek¹⁵, w którym pomimo przedawnienia z dniem 5 września

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 W-40/02333/11, W-40/02428/11, W-40/02429/11.

¹⁴ Tytuł nr W-40/00086/08 i nr. W-40/00477/08.

¹⁵ Tytuł nr 535/08.

2010 r. należności głównej w kwocie 400 zł i wyegzekwowania kosztów egzekucyjnych jeszcze przed upływem terminu przedawnienia – w wyniku przeoczenia pracownika obsługującego dany rejon egzekucyjny – Urząd nadal podejmował czynności egzekucyjne w stosunku do należności głównej. W dniu 9 listopada 2010 r. podjęto czynność w postaci zajęcia wynagrodzenia, które okazało się nieefektywne. W dniu 23 września 2010 r. i 29 marca 2011 r. sporządzono dwie relacje o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych. W dniu 13 maja 2011 r. sporządzony został protokół o stanie majątkowym. Dopiero w dniu 10 października 2011 r. postępowanie egzekucyjne zostało umorzone.

[Dowód: akta kontroli str. 223-380, 589-604]

W trakcie kontroli stwierdzono również, że w jednej sprawie¹⁶, pomimo wpływu do Urzędu informacji o zapłacie zobowiązania w dniu 2 listopada 2011 r., organ egzekucyjny w dniu 7 listopada 2011 r. wysłał zawiadomienie do banku o zajęciu rachunku bankowego, a następnie odpis tytułu wykonawczego do zobowiązanego w dniu 9 listopada 2011 r. Sytuacja ta wynikała z tego, że pracownik obsługujący dany rejon egzekucyjny odnotował zawiadomienie o zapłacie zobowiązania z tytułu nałożonego mandatu dopiero w dniu 9 listopada 2011 r., z powodu urlopu, dni wolnych od pracy i dużej liczby spraw w rejonie.

[dowód: akta kontroli str. 589-604]

3. W okresie ostatnich 6 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia, organ egzekucyjny nie intensyfikował swoich działań w celu poprawy efektywności egzekucji. Co do zasady, sprawy te oczekiwały na kolejny, ponowny przydział do służby miejscowości, bądź ulicy, zgodnie z kolejnością przydziału. Wynikało to ze znacznego obciążenia pracą komórek egzekucyjnych i braku możliwości monitorowania biegu terminu przedawnienia mandatów za pomocą narzędzi informatycznych.

[dowód: akta kontroli str. 223-231, 589-604]

4. W jednej ze zbadanych spraw,¹⁷ umorzonej z powodu przedawnienia (należność główna 50 zł), pierwsza czynność wykonana została dopiero po ponad 9 miesiącach od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu. Ponadto, w kolejnej sprawie¹⁸ (należność główna 50 zł), doręczenie odpisu tytułu wykonawczego miało miejsce ponad pół roku od dnia wpływu tytułu do Urzędu. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień, spowodowane to było dużą liczbą spraw do realizacji w ówczesnym okresie. Ponadto, w jednej z tych spraw, próba doręczenia odpisu tytułu wykonawczego przez poborcę skarbowego nastąpiła po upływie 13 dni od dnia wpływu tytułu, lecz zastał on mieszkanie zobowiązanego zamknięte. Sprawa przydzielona została ponownie do służby dopiero po upływie około 6 miesięcy.

[dowód: akta kontroli str. 223-231, 589-604]

5. W trzech sprawach¹⁹, w postanowieniach w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego wskazana została kwota w wysokości określonej w tytule wykonawczym (łącznie 400 zł), podczas gdy część należności głównej (w wysokości 183 zł) została zaspokojona.

[dowód: akta kontroli str. 175, 202, 270]

¹⁶ Tytuł nr W-40/02865/11.

¹⁷ Tytuł wykonawczy nr W-40/0521/08.

¹⁸ Tytuł wykonawczy nr W-40/3478/07.

¹⁹ Tytuły wykonawcze nr W-40/0485/08, nr W-40/01200/09, nr W-40/01355/09.

Komornik skarbowy, Sławomira Przybylska-Jurga wyjaśniła, że „postanowienia w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego drukowane są z podsystemu EGAPOLTAX i wykazywana jest w nich kwota pierwotnej należności objętej danym tytułem wykonawczym, nawet jeśli część należności wyegzekwowano, na co pracownik służby wewnętrznej nie ma wpływu. Z uwagi na dużą liczbę spraw w rejonach (średnio około 7.000 spraw), pracownik służby wewnętrznej nie jest w stanie każdego postanowienia pisać w programie WORD („z ręki”). System EGAPOLTAX miał przyspieszyć obsługę tytułów wykonawczych i ułatwić pracę komórek egzekucyjnych. Jednak jak wynika z powyższego, nie zawsze się to sprawdza”.

[dowód: akta kontroli str. 589-604]

6. W 2 sprawach²⁰ (na 15 badanych) na łączną kwotę 300 zł w systemie informatycznym ujęta została, przez omyłkę pracownika, inna data wszczęcia postępowania, niż faktycznie miało to miejsce, tj. w jednym przypadku data faktycznego wszczęcia postępowania była o 60 dni wcześniejsza niż odnotowana w systemie, a w drugim o 2 dni późniejsza.

[dowód: akta kontroli str. 589-604]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości²¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

Zasady dotyczące obsługi tytułów wykonawczych w Urzędzie zostały pisemnie określone w obowiązującej od 30 września 2010 r., instrukcji w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Powyższy dokument określa zasady postępowania w zakresie: weryfikacji tytułów wykonawczych wystawionych przez wierzycieli obcych oraz kierownika Urzędu, ustalenia majątku zobowiązanego podlegającego egzekucji, trybu postępowania przy zastosowaniu środków egzekucyjnych, postępowania w przypadku wpływu środków zaskarżenia oraz w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej z egzekucją sądową, zakończenia postępowania egzekucyjnego i nieskuteczności egzekucji.

[dowód: akta kontroli str. 394-401]

W Urzędzie wprowadzone zostały również zarządzenia (nr 1/2002 z 3 stycznia 2002 r. oraz 29/2009 z 17 grudnia 2009 r.) w sprawie podziału terenu objętego własnością Urzędu na trzy rejony egzekucyjne. Każdy z rejonów egzekucyjnych obsługiwany jest przez pracownika służby wewnętrznej (referenta / inspektora) i poborcę skarbowego.

[dowód: akta kontroli str. 402-408]

Obowiązujące od 30 marca 2007 r. zarządzenie nr 7/2007 w sprawie trybu postępowania zapewniającego prawidłowe i efektywne funkcjonowanie referatu egzekucyjnego w Urzędzie, określa m.in. postępowanie pracowników służby wewnętrznej, którzy przydzielają tytuły wykonawcze poborcóm skarbowym. W zarządzeniu określone zostały również czynności poborców skarbowych, których praca podlega kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

²⁰ Tytuły wykonawcze nr W-40/02440/11, W-40/02333/11.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

[dowód: akta kontroli str. 409-416]

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. 394-416]

W badanym okresie dokonano weryfikacji efektywności wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi tytułów wykonawczych. W okresie 2011–2012 r. (I półrocze) przeprowadzone zostały przez komornika skarbowego, kontrole pracy poborców skarbowych oraz pracowników służby wewnętrznej. Wyniki ww. weryfikacji zostały wykorzystane poprzez wprowadzenie zaleceń dotyczących m.in. zmniejszenia ilości raportów o zastaniu mieszkania zamkniętego. Przeprowadzane były również analizy nieprawidłowości wskazywanych w hurtowni WHTAX oraz mierników służących ocenie pracy komórek egzekucyjnych w okresach miesięcznych. Kilka razy w miesiącu drukowany jest przez komornika raport tytułów bez czynności na poszczególnych rejonach egzekucyjnych w celu niezwłocznego podjęcia czynności mogących skutkować wszczęciem egzekucji, dokonywana była również kontrola tytułów z kwotą zaległości „0”.

[dowód: akta kontroli str. 417-419, 589-604]

Prowadzenie postępowań egzekucyjnych było przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2010 r. przez Izbę Skarbową w Poznaniu. Wyniki kontroli, ocenionej pozytywnie z nieprawidłowościami, zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 września 2012 r. Obsługa tytułów wykonawczych w badanym okresie nie była przedmiotem audytu wewnętrznego.

[dowód: akta kontroli str.420-424]

W badanym okresie średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wynosiło w I półroczu 2011 r. 8,80 etatów, w 2011 r. 9,05 etatów, w I półroczu 2012 r. 10,13 etatów (w tym osób zatrudnionych w komórce egzekucji odpowiednio: 8,50, 8,75 oraz 9,83 etatów).

Obciążenie pracowników Urzędu czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia wynosiło odpowiednio 2 486 tytułów na osobę/etat w I półroczu 2011 r., 3 194 tytułów w 2011 r., 2 104 tytułów w I półroczu 2012 r., w tym w zakresie tytułów W2 odpowiednio 624, 899 i 562.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła odpowiednio 604 w I półroczu 2011 r., 1.454 w 2011 r. i 557 w I półroczu 2012 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2 do osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 237, 509 i 202.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 406 tys. zł w I półroczu 2011 r., 883 tys. zł w 2011 r., 332 tys. zł w I półroczu 2012 r., a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 47 tys. zł, 85 tys. zł i 30 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str.425-577]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

3. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

Opis stanu faktycznego

Zasady rozliczania poborców z pobranych należności niepodatkowych zostały ustalone w zarządzeniu nr 7/2007 z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie trybu postępowania zapewniającego prawidłowe i efektywne funkcjonowanie referatu egzekucyjnego. Zgodnie z § 8 zarządzenia: „po wykonaniu służby poborca skarbowy przedkłada w referacie rachunkowości podatkowej kwitariusz, tytuły wykonawcze wraz z arkuszem przydziałowym, dowody wpłat, celem przeprowadzenia kontroli rachunkowej. Sprawdzeniu podlega również terminowość odprowadzenia przez poborcę gotówki. Uwagi odnośnie nieterminowego odprowadzenia gotówki umieszczane są na arkuszu przydziałowym.” Zgodnie z § 6 zarządzenia „przy pobraniu poborca odnotowuje godzinę i miejsce czynności na odwrocie pokwitowania w kwitariuszu.”

[dowód: akta kontroli str.409-416]

Badanie 139 rozliczeń poborców, w których wystąpiły należności przysługujące wojewodzie, dokonanych w I półroczu 2012 r. na kwotę 27.013,68 zł wykazało, że:

- poborcy wpłacali pobrane w drodze egzekucji sumy na rachunek bankowy następnego dnia roboczego od daty ich pobrania,
- dane wykazane w badanych kwitariuszach odpowiadały dowodom wpłat.

[dowód: akta kontroli str.578-588]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Urzędzie przyjęta została zasada polegająca na tym, że kwoty pobrane w danym dniu wpłacane były zawsze następnego dnia roboczego, po dniu pobrania, niezależnie od godziny ostatniego pobrania kwot. Tymczasem zgodnie z § 40 pkt 6 zarządzenia nr 54 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.²² „poborca pełniący służbę wpłaca pobraną gotówkę codziennie, a gotówkę pobraną po zamknięciu placówki wpłaca w godzinach porannych następnego dnia roboczego (...)”.

Komornik skarbowy, Sławomira Przybylska-Jurga wyjaśniła, iż taki sposób postępowania przyjęto z uwagi na ekonomikę postępowania, racjonalność wydatkowania środków publicznych oraz efektywność wykorzystania czasu pracy poborców. W celu obniżenia wydatków związanych z przekazywaniem egzekwowanej należności, podpisana została umowa z Bankiem Spółdzielczym w Środzie Wielkopolskiej. Aby zdążyć z całkowitym rozliczeniem przed zamknięciem kas ww. banku poborca skarbowy musiałby wracać z terenu około godziny 13.00-14.00, co znacznie obniżyłoby efektywność załatwianych spraw. Ponadto, w kwitariuszu widnieje tylko godzina danego pobrania, która nie kończy dokonywania czynności u danego zobowiązanego, nie wskazuje również zakończenia prowadzenia egzekucji w danej miejscowości czy na danej ulicy w danym dniu. Podliczenie kwitariuszy, przeliczenie gotówki oraz przygotowanie przelewów wymaga wzmożonej koncentracji, tak więc stosowana praktyka służy również eliminowaniu możliwości pomyłki w tym zakresie.

²² Dz. Urz. MF z 2010 r., Nr 15, poz. 62 - zarządzenie w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych Ministrowi Finansów, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz innych niepodatkowych należności budżetowych, do których ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe.

Przyjmując powyższe wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę na to, że opisana praktyka nie jest w pełni zgodna z powołanym zarządzeniem Ministra Finansów.

[dowód: akta kontroli str. 589-604]

Ocena częściowa

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

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 Kontroli²³, wnosi o:

1. **Wyeliminowanie przypadków podejmowania przez Urząd czynności egzekucyjnych w stosunku do należności niepodlegających wykonaniu.**
2. **Wzmocnienie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi, w aspekcie upływu terminów wykonania należności z tytułu mandatów.**
3. **Prawidłowe określanie kwot należności w postanowieniach o umorzeniu postępowań egzekucyjnych.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

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.

Poznań, dnia 12 października 2012 r.

Kontroler
Izabela Chlebowska-Gąsczyk
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.