



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-15-03/2012
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
lpo@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

Kontrolerzy
1. Ewa Kruszyńska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82314 z dnia 3 sierpnia 2012 r.
2. Renata Robińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82315 z dnia 7 sierpnia 2012 r.

Jednostka
kontrolowana Urząd Skarbowy Poznań - Jeżyce, ul. Słowackiego 22, 60-823 Poznań (zwany dalej Urzędem)

Kierownik jednostki
kontrolowanej Małgorzata Talkowska Naczelnik Urzędu Skarbowego Poznań - Jeżyce

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z prawidłowej organizacji procesu obsługi tytułów wykonawczych i rozliczania środków pieniężnych. Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zwłoki przy podejmowaniu pierwszej, udokumentowanej czynności w sprawie (w przypadku 20% tytułów wykonawczych, pierwsza czynność podjęta została po upływie ponad 60 dni od daty ich wpływu do Urzędu) oraz przy wszczynaniu egzekucji administracyjnej. Ponadto, stwierdzono, że czynności egzekucyjne podejmowane były w sposób niesystematyczny, a w przypadku dwóch postępowań, przez okres 323 i 67 dni od dnia wpływu tytułu wykonawczego, nie zostały podjęte żadne czynności egzekucyjne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie czynności egzekucyjnych, ich dokumentowanie i skuteczność

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011–2012 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 14 768 tytułów wykonawczych W2, w których wierzycielami są wojewodowie. Łączna kwota zaległości objęta ww. tytułami wyniosła 2 129 391,99 zł, w tym w I półroczu 2011 r. 654 889,50 zł, w II półroczu 2011 r. 754 278,49 zł i w I półroczu 2012 r. 720 224 zł. Do dnia 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty łącznej wyegzekwowano 1 090 913,91 zł (51%).

[Dowód: akta kontroli str. 23-137]

1.2. W odniesieniu do ww. tytułów egzekucyjnych 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 3 377 tytułów, egzekucji administracyjnej nie wszczęto, pomimo upływu 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu (w tym, w przypadku 2 635 tytułów, odnotowano w systemie podejmowane czynności egzekucyjne),
- w przypadku 8 349 tytułów, od daty ich wpływu do Urzędu, do dnia podjęcia pierwszej czynności, upłynęło do 30 dni, w przypadku 2 229 tytułów, upłynęło od 31 do 60 dni, a w przypadku 2 888 tytułów upłynęło powyżej 60 dni,
- w przypadku 4 070 tytułów, od daty ich wpływu do Urzędu, do dnia wszczęcia egzekucji administracyjnej, upłynęło do 30 dni, w przypadku 2 882 tytułów, upłynęło od 31 do 60 dni, a w przypadku 4 439 tytułów, upłynęło powyżej 60 dni.

Ponadto ustalono, że w przypadku 6 399 ww. tytułów, postępowania egzekucyjne zakończono w związku z zapłatą zaległości, a w przypadku 1 250 tytułów, postępowania zakończono z innych powodów.

Dla 2 289 ww. przypadków (35,8%), postępowania zakończono w związku z zapłatą, w okresie do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a dla 3 990 (62,4%) i 120 (1,9%), w okresie odpowiednio od 181 do 365 dni i powyżej 365 dni.

Dla 696 ww. przypadków (55,7%), postępowania zakończono z innych powodów, w okresie do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a dla 514 (41,1%) i 40 (3,2%), w okresie odpowiednio od 181 do 365 dni i powyżej 365 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 23-136, 138]

Szczegółowym badaniem objęto 35 tytułów wykonawczych, w tym 10 tytułów, na podstawie których nie wszczęto egzekucji administracyjnej, pomimo upływu 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu. Z ww. 10 tytułów, dwa zostały wycofane przez wierzyciela po 14 i 5 dniach od daty ich wpływu do Urzędu, w związku z zapłatą zaległości przez zobowiązanego (w 1 wycofanej sprawie organ egzekucyjny podjął pierwszą czynność – ustalenie informacji o zobowiązanym – po upływie 3 dni od dnia wpływu tytułu do Urzędu).

Spośród 33 powyższych spraw, w przypadku 18, pierwszą czynność podjęto do 59 dni od dnia wpływu tytułu do Urzędu, a w przypadku 13, po upływie od 62 do 247 dni. Czynności te, prawidłowo udokumentowane, polegały na ustaleniu informacji o zobowiązanym w systemie POLTAX, a także zajęciu rachunku bankowego, wynagrodzenia, pobraniu należności u zobowiązanego, czy też sporządzeniu relacji o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych. W 2 przypadkach, według stanu na 30 czerwca 2012 r., organ egzekucyjny nie podjął pierwszej czynności w sprawie.

Po przeprowadzeniu pierwszej czynności, w 26 sprawach, podejmowane były – prawidłowo udokumentowane – kolejne czynności, polegające na: skierowaniu wniosku do ZUS o udostępnienie danych o zobowiązanym, zajęciu rachunku bankowego, wynagrodzenia, nadpłaty podatku, a także sporządzeniu protokołu o stanie majątkowym, czy relacji o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych.

Kolejne czynności wykonywane były w terminie powyżej 60 dni: w 56% badanych spraw (druga czynność), w 66% badanych spraw (trzecia czynność), 14% badanych spraw (czwarta czynność), 25% badanych spraw (piąta czynność). Ponadto, spośród tych czynności, które prowadzone były w odstępach czasowych powyżej 60 dni, w 12 sprawach, kolejna czynność przeprowadzona została po upływie od ponad 120 dni do nawet 443 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

Spośród objętych kontrolą 25 tytułów wykonawczych (na łączną kwotę 3 850 zł), w przypadku których egzekucja została wszczęta, podejmowane przez organ egzekucyjny czynności w 13 sprawach (52%) doprowadziły, według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., do wyegzekwowania kwoty w łącznej wysokości 1 977,60 zł, 51% zaległości ogółem (z tego w 3 przypadkach, wierzytelności zostały zaspokojone w wyniku wpłaty dokonanej przez zobowiązanych na rachunek Urzędu w wysokości 400 zł). Natomiast w przypadku 12 tytułów wykonawczych, w łącznej wysokości 1 700 zł, wszczęta egzekucja okazała się, według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., nieskuteczna.

[Dowód: akta kontroli str. 145-147]

1.3. Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. liczba tytułów W2, których wierzycielami są wojewodowie, a które wpłynęły do Urzędu przed dniem 1 stycznia 2011 r. i nie zostały zrealizowane, wyniosła 2 231. Łączna kwota zaległości objętych ww. tytułami wynosiła 392 800 zł.

W odniesieniu do ww. tytułów egzekucyjnych ustalono, że:

- w przypadku 583 tytułów, na kwotę 91 860 zł, do dnia 30 czerwca 2012 r. postępowania egzekucyjnego nie wszczęto (w tym w odniesieniu do 578 tytułów na kwotę 91 260,00 zł odnotowano w systemie podejmowane czynności egzekucyjne),
- w przypadku 231 tytułów, na kwotę 46 500 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. czynne².

[Dowód: akta kontroli str. 23-136, 138]

Szczegółowe badanie 5 losowo dobranych tytułów wykonawczych, na łączną kwotę 900 zł, wykazało, że egzekucji administracyjnej nie wszczęto, pomimo prawidłowo podejmowanych czynności w sprawie. Powyższe wynikało z faktu, iż zobowiązani nie zamieszkiwali pod wskazanymi w tytułach wykonawczych adresami, a w wyniku podejmowanych przez Urząd działań nie udało się ustalić ich miejsca zamieszkania i majątku.

[Dowód: akta kontroli str. 155-158, 188-195]

1.4. W okresie objętym kontrolą, umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2³ ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ nastąpiło w przypadku 380 tytułów W2, w których wierzycielem był wojewoda, na kwotę 69 570,20 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 138]

Szczegółowe badanie próby 20 przypadków, na łączną kwotę z tytułów wykonawczych 3 440 zł (w tym 19 przypadków umorzenia postępowań na podstawie ww. przepisów oraz 1 przypadku, w którym zobowiązany zapłacił należność przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego) wykazało, że w toku postępowania egzekucyjnego, w systemie EGAPOLTAX odnotowane były następujące czynności: relacja o niemożności dokonania czynności (w 17 postępowaniach łącznie 50 razy), zajęcie rachunku bankowego (w 7 postępowaniach łącznie 18 razy), zajęcie

² Należności z tytułu mandatów karnych zgodnie z art. 45 §3 Kodeksu wykroczeń nie podlegają wykonaniu z upływem trzech lat od daty pokwitowania odbioru przez ukaranego.

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.; Dz. U. z 2012 r., poz. 1015.

wynagrodzenia za pracę (w 3 postępowaniach łącznie 4 razy), doręczenie odpisu tytułu wykonawczego (w 6 postępowaniach), sporządzenie protokołu o stanie majątkowym (w 3 postępowaniach łącznie 4 razy), zajęcie ruchomości (w 1 postępowaniu 1 raz), ogłoszenie licytacji (w 1 postępowaniu 2 razy), sprzedaż na licytacji (w 1 postępowaniu 1 raz), ustalenie informacji o zobowiązanym (w 2 postępowaniach łącznie 2 razy) i zajęcie innych wierzytelności (w 2 postępowaniach łącznie 3 razy).

W 9 sprawach (z ww. 20) organ egzekucyjny podejmował czynności w okresie ostatnich 6 miesięcy przed datą przedawnienia, w postaci: ustalania informacji o zobowiązanym (1 raz), sporządzenia protokołu o stanie majątkowym (1 raz), doręczenia odpisu tytułu wykonawczego (1 raz), sporządzenia relacji poborców o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych (7 razy), zajęcia rachunku bankowego (6 razy).

[Dowód: akta kontroli str. 160-165]

W sprawie monitorowania w Urzędzie biegu okresu przedawnienia należności z tytułu mandatów karnych, komornik skarbowy Klara Mika wyjaśniła, że przed okresem przedawnienia, wierzyciel kieruje zapytanie o przebieg postępowania egzekucyjnego i wtedy również następuje analiza danej sprawy. Ponadto istnieje możliwość sporządzania raportów z systemu WHTAX lub EGAPOLTAX. Sprawy, w których nie dokonano czynności, w miarę możliwości na bieżąco, poddawane były analizie w rejonach egzekucyjnych, w celu niedopuszczenia do przedawnienia. Duży nacisk kładzie się na bezzwłoczne wszczynanie postępowań egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych, przed terminem przedawnienia, w sytuacji, gdy informację o majątku zobowiązanego można ustalić na podstawie danych będących w posiadaniu Urzędu. Należy przy tym unikać czynności nieskutecznych, które nie przyczyniają się do zakończenia prowadzonych postępowań, a angażują duże zasoby finansowe i ludzkie.

[Dowód: akta kontroli str. 201-205]

1.5 Skuteczność egzekucji określona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników efektywności egzekucji i realizacji tytułów wykonawczych, dla tytułów W2 wyniosła odpowiednio: 8,7% (wskaźnik efektywności egzekucji⁵) oraz 55,69% (wskaźnik realizacji tytułów⁶).

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów niepodatkowych W2, był na poziomie niższym, niż ww. wskaźnik dla tytułów podatkowych, tj. spraw oznaczonych SM, SI, SW⁷, gdzie wskaźniki te wyniosły odpowiednio 28,1%, 35,7% i 25%, natomiast wskaźnik realizacji tytułów W2, był na zbliżonym poziomie do tożsamego wskaźnika realizacji dla tytułów podatkowych SM – 55,18%, SI – 55,23% oraz niższy niż dla tytułów SW, który wynosił 60,23%.

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, m.in. z rejestrowania w systemie EGAPOLTAX, pod tym kodem,

⁵ Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do zalecenia.

⁶ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów zaleconych w okresie do liczby tytułów do zalecenia w tym okresie.

⁷ SI – podatki stanowiące dochód jst, SM – podatki stanowiące dochód budżetu państwa, SW – należności stanowiące dochód jst (podatki i opłaty lokalne).

również nakazów zapłaty z powództwa cywilnego, które organ egzekucyjny otrzymuje w wyniku wydanych przez sądy postanowień o przekazaniu prowadzenia łącznej egzekucji w trybie egzekucji administracyjnej. Nakazy zapłaty wystawiane są niejednokrotnie na wysokie kwoty należności głównej, a ich ściągalność kształtuje się na niskim poziomie, z uwagi na trudną sytuację finansową dłużników.

[Dowód: akta kontroli str. 166-185, 201-205]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Z badanych 8 tytułów wykonawczych, na podstawie których nie wszczęto egzekucji administracyjnej, w przypadku 2 tytułów⁸ (według danych zawartych w systemie EGAPOLTAX), organ egzekucyjny nie podjął żadnych czynności egzekucyjnych pomimo upływu 323 (do dnia 30 czerwca 2012 r.) i 67 dni (do dnia wpłaty zaległości przez zobowiązanego, tj. 2 grudnia 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

Komornik skarbowy Klara Mika wyjaśniła, że w przypadku ww. tytułów dokonano sprawdzenia baz danych dostępnych w systemie Urzędu jednak nie odnotowano tego faktu w systemie EGAPOLTAX ze względu na to, że czynność ta „jest czynnością techniczną niemającą wpływu na bieg postępowania egzekucyjnego. Z uwagi na negatywne ustalenia baz danych, tytuł wykonawczy nr W-2/05225/11 zostanie skierowany do służby w terenie”.

[Dowód: akta kontroli str. 188-195]

W pozostałych 6 przypadkach, organ egzekucyjny podejmował czynności egzekucyjne niesystematycznie, a w 3 przypadkach zaledwie jednorazowo.

W przypadku 3⁹ z ww. 6 tytułów wykonawczych (na łączną kwotę 300 zł), jedyną czynnością egzekucyjną, jaką przeprowadzono (odnotowując w systemie EGAPOLTAX i dokumentując notatką służbową), było sprawdzenie informacji o zobowiązanym w bazie POLTAX, pomimo że od dnia ich wpływu do Urzędu upłynęło odpowiednio aż 508 i 466 dni (do dnia 30 czerwca 2012 r.) oraz 274 dni (do dnia wpłaty zaległości przez zobowiązanego, tj. 28 lutego 2012 r.).

W przypadku tytułu wykonawczego¹⁰ na kwotę 50 zł, dokonano tylko dwóch bezskutecznych wizyt poborcy u zobowiązanego w dniach 18 i 19 sierpnia 2011 r., po upływie 84 i 85 dni, od dnia wpływu tytułu do Urzędu. Egzekucja administracyjna w tej sprawie nie została wszczęta w ciągu 98 dni, od dnia wpływu tytułu do Urzędu, do dnia 1 września 2011 r., tj. dnia wpłaty zaległości przez zobowiązanego.

W przypadku tytułu wykonawczego¹¹ na kwotę 20 zł, po upływie 70 dni, od dnia wpływu tytułu do Urzędu, poborca dokonał bezskutecznej wizyty u zobowiązanego, a dopiero po upływie kolejnych 21 dni od tej wizyty, wystosowany został wniosek do ZUS o udostępnienie danych o zobowiązanym. Po upływie 97 dni od wniosku do ZUS, dokonano kolejnej bezskutecznej wizyty poborcy u zobowiązanego. Egzekucja administracyjna nie została wszczęta w ciągu 303 dni, od dnia wpływu tytułu do Urzędu, do dnia 30 czerwca 2012 r.

⁸ W-2/05225/11 z 8 sierpnia 2011 r. (nr sprawy 1005280) na kwotę 100 zł i KFB.5.3152.1/45531/11 z 1 sierpnia 2011 r. (nr sprawy 1010396) na kwotę 100 zł.

⁹ W-2/00043/11 z 1 lutego 2011 r. (nr sprawy 987471), nr W-2/01550/11 z 16 marca 2011 r. (nr sprawy 989905), W-2/03139/11 z 24 maja 2011 r. (nr sprawy 997540).

¹⁰ W-2/02926/11 z 17 maja 2011 (nr sprawy 997419).

¹¹ W-2/05614/11 z 25 sierpnia 2011 (nr sprawy 1007285).

W przypadku tytułu wykonawczego¹² na kwotę 30 zł, po upływie 20 dni, od dnia wpływu tytułu do Urzędu, sprawdzono informacje o zobowiązanym w bazie POLTAX (brak informacji o zatrudnieniu i rachunku bankowym) i następnego dnia wystosowany został wniosek do ZUS o udostępnienie danych o zobowiązanym. Egzekucja administracyjna nie została wszczęta w ciągu 190 dni, od dnia wpływu tytułu do Urzędu, do dnia 30 czerwca 2012 r.

Podkreślić należy, że w toku kontroli NIK, tj. w okresie od 20 sierpnia do 17 września 2012 r., na skutek podjęcia przez Urząd właściwych czynności egzekucyjnych, została wszczęta egzekucja administracyjna w przypadku pięciu ww. spraw.

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

Komornik skarbowy Klara Mika, wyjaśniając powody niewszczęcia egzekucji administracyjnej na podstawie ww. tytułów wykonawczych, podała, że pracownicy obsługujący rejony dokonali weryfikacji wszystkich baz danych Urzędu. Czynności te pracownicy dokonują okresowo, korzystając również od czerwca 2012 r., z wersji testowej systemu CERBER zawierającego informacje o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W przypadkach uzyskania negatywnych danych w zakresie możliwości zastosowania środków egzekucyjnych tytuły wykonawcze przydzielane są do służby pracownikom w terenie.

[Dowód: akta kontroli str. 188-195]

2. W przypadku 2 888 tytułów wykonawczych, z 14 768 (co stanowi 20%), pierwsze czynności egzekucyjne podjęto dopiero po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu i w tym okresie nie wszczęto egzekucji administracyjnej, pomimo zaleceń Ministra Finansów¹³.

W badanej próbie 32 tytułów wykonawczych, w 13 sprawach¹⁴ (40,6%), pierwsza czynność podjęta została przez organ egzekucyjny po upływie od 62 do 247 dni. W poszczególnych sprawach czynności te były udokumentowane i polegały na: ustaleniu informacji o zobowiązanym w systemie POLTAX (3 sprawy), zajęciu rachunku bankowego (3 sprawy), wynagrodzenia (2 sprawy), pobraniu należności u zobowiązanego (1 sprawa), czy sporządzeniu relacji o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych (4 spraw).

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

Komornik skarbowy Klara Mika wskazała, że tytuły wykonawcze – w okresie od 1 do 10 dni, od dnia ich wpływu do Urzędu – podlegają weryfikacji pod względem dopuszczalności egzekucji administracyjnej, w celu nadania im klauzuli o skierowaniu tytułu do egzekucji. Następnie, tytuły przekazywane są do poszczególnych rejonów egzekucyjnych, gdzie pracownicy – według wyjaśnień

¹² W-2/08958/11 z 16 grudnia 2011 (nr sprawy 1019391).

¹³ 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).

¹⁴ W-2/05614/11 z 25 sierpnia 2011 r. (nr sprawy 1007285) – po upływie 70 dni, W-2/02926/11 z 17 maja 2011 r. (nr sprawy 997419) – po upływie 84 dni, W-2/03139/11 z 24 maja 2011 r. (nr sprawy 997540) – po upływie 179 dni, W-2/06980/11 z 14 października 2011 r. (nr sprawy 1013266) – po upływie 75 dni, W-2/03688/10 z 23 września 2010 r. (nr sprawy 989778) – po upływie 177 dni, W-2/05613/11 z 25 sierpnia 2011 r. (nr sprawy 1007284) – po upływie 85 dni, W-2/07005/11 z 14 października 2011 r. (nr sprawy 1013290) – po upływie 77 dni, W-2/04983/11 z 29 lipca 2011 r. (nr sprawy 1005047) – po upływie 111 dni, W-2/07668/11 z 4 listopada 2011 r. (nr sprawy 1015266) – po upływie 128 dni, W-2/08802/11 z 14 grudnia 2011 r. (nr sprawy 1019423) – po upływie 117 dni, W-2/04826/11 z 22 lipca 2011 r. (nr sprawy 1004591) – po upływie 62 dni, W-2/02382/11 z 20 kwietnia 2011 r. (nr sprawy 994907) – po upływie 127 dni, W-2/02516/11 z 28 kwietnia 2011 r. (nr sprawy 993148) – po upływie 247 dni.

komornika skarbowego - niezwłocznie dokonują przeglądu baz danych dostępnych organowi egzekucyjnemu, w celu podjęcia działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Jednakże nie wszystkie podjęte przez pracowników czynności zostały zarejestrowane w systemie EGAPOLTAX.

W toku kontroli ustalono, że czynności wskazywane przez komornika skarbowego Klarę Mika nie zostały udokumentowane.

[Dowód: akta kontroli str. 188-195]

3. Badanie 10 tytułów wykonawczych, na łączną kwotę 1 240 zł (spośród 231 tytułów na kwotę 46 500 zł), dotyczących mandatów karnych, które według stanu na 30 czerwca 2012 r. nie podlegały wykonaniu w związku z upływem 3 lat od daty ich wystawienia, wykazało, że 9 tytułów¹⁵ (na łączną kwotę 1 040 zł) widniało w systemie jako czynne przez okres od 54 do 206 dni, od dnia w którym należności z tytułu tych mandatów nie podlegały już wykonaniu.

Komornik skarbowy Klara Mika podała, że w powyższych sprawach do organu egzekucyjnego nie wpłynęły zawiadomienia od wierzycieli (województw) o przedawnieniu należności. Natomiast zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶, wierzyciel niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o każdej zmianie wysokości należności objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub w części. Wskazała ponadto, że stwierdzenie braku wymagalności należności przez organ egzekucyjny ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie mandatów.

Podkreślić należy, że w trakcie kontroli NIK, postępowania prowadzone na podstawie ww. dziewięciu tytułów wykonawczych zostały umorzone z urzędu na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. z powodu braku wymagalności. Tytuły wykonawcze zostały zamknięte w systemie EGAPOLTAX.

Ponadto badanie wykazało, że 1 tytuł wykonawczy¹⁷ na kwotę 200 zł, który przekazany został pismem z dnia 26 października 2010 r., zgodnie z właściwością miejscową - Naczelnikowi Urzędu Skarbowego Poznań - Nowe Miasto, ujmowany był w systemie EGAPOLTAX, wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., jako czynny, choć od daty jego przekazania upłynęło 613 dni.

Komornik skarbowy Klara Mika podała, iż powyższe wynika z braku możliwości generowania w systemie EGAPOLTAX pism o przekazaniu sprawy zgodnie z właściwością miejscową, co powoduje zagrożenie niezamknięcia tytułu wykonawczego w systemie. W trakcie kontroli NIK, ww. tytuł wykonawczy został zamknięty w systemie EGAPOLTAX.

[Dowód: akta kontroli str. 159, 188-195]

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

¹⁵ W-2/00183/09 z 9 lutego 2009 r. (nr sprawy 177773), W-2/00543/09 z 5 marca 2009 r. (nr sprawy 178746), W-2/00838/09 z 31 marca 2009 r. (nr sprawy 180077), K-FB.5.3160/25937/09 z 27 maja 2009 r. (nr sprawy 183740), W-2/01615/09 z 25 maja 2009 r. (nr sprawy 183981), W-2/01993/09 z 16 czerwca 2009 r. (nr sprawy 184044), W-19/00028/09 z 10 czerwca 2009 r. (nr sprawy 184762), K-FB.5.3160/30360/09 z 15 czerwca 2009 r. (nr sprawy 210133), W-26/07082/09 z 8 czerwca 2009 r. (nr sprawy 862158).

¹⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541, ze zm.

¹⁷ W-2/01572/09 z 21 maja 2009 r. (nr sprawy 183366).

o tym wyniki badania 8¹⁸ (spośród 19 umorzonych postępowań i jednej sprawy, w której zobowiązany zapłacił należność przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego), w przypadku których nie podjęto żadnej czynności w ciągu od 192 do 1 031 dni, przed dniem upływu terminu wykonania należności.

[Dowód: akta kontroli str. 160-165]

Komornik skarbowy Klara Mika wyjaśniła, że wcześniejsze czynności w tych sprawach wskazywały na brak możliwości ustalenia faktycznego miejsca pobytu zobowiązanego lub majątku, do którego można by skutecznie skierować egzekucję administracyjną. Ponadto, nie wszystkie czynności dotyczące ustalenia informacji o zobowiązanym, jako czynności techniczne, były odnotowywane w systemie EGAPOLTAX, co nie oznacza, że na bieżąco nie sprawdzono, czy sytuacja zobowiązanego nie uległa zmianie. Duża ilość tytułów do załatwienia w obsługiwanych rejonie egzekucyjnym, uniemożliwiała częstsze przydzielanie tytułów wykonawczych poborcom w terenie. Jeżeli podczas analizy sprawy stwierdzono, że sytuacja zobowiązanego nie uległa zmianie, nie ustalono innego miejsca zamieszkania zobowiązanego, to podejmowanie kolejnych czynności egzekucyjnych może okazać się niezasadne biorąc pod uwagę spodziewane efekty finansowe w stosunku do poniesionych kosztów.

[Dowód: akta kontroli str. 201-205]

O braku monitorowania biegu okresu przedawnienia, świadczą również dwa postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych¹⁹, w przypadku których dokonywano czynności egzekucyjnych, jeszcze przez okres odpowiednio: 368 i 117 dni, pomimo przedawnienia się mandatów. W jednym przypadku, od dnia przedawnienia należności, tj. od dnia 14 września 2009 r., dokonano czterech wizyt poborcy u zobowiązanego, w okresie od dnia 22 grudnia 2009 r. do dnia 17 września 2010 r. W drugim przypadku, od dnia przedawnienia należności, tj. od dnia 21 lutego 2010 r., dokonano pięciu czynności egzekucyjnych, w okresie od dnia 18 maja 2010 r. do dnia 18 czerwca 2010 r. (dwóch wizyt poborcy u zobowiązanego, dwóch ogłoszeń o licytacji i jednej sprzedaży na licytacji).

[Dowód: akta kontroli str. 160-165]

W wyjaśnieniach, komornik skarbowy Klara Mika podała, że powyższe sprawy figurowały, jako czynne w systemie EGAPOLTAX, pomimo przedawnienia zobowiązań, w związku z brakiem informacji od wierzyciela o wygaśnięciu obowiązku i omyłkowo dokonano czynności (bezskutecznych) po upływie terminu przedawnienia. Powyższe sprawy wpłynęły przed okresem 2011 r., tj. przed okresem dokonania zmian organizacyjnych, mających na celu poprawę efektywności i skuteczności egzekucji. Ponadto, tytuły mogły być przydzielone do służby wraz z innymi sprawami zobowiązanymi, które nie uległy przedawnieniu.

W celu zapewnienia poprawności danych w systemie EGAPOLTAX, pomimo braku zawiadomień od wierzyciela, wydano postanowienia z urzędu o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁸ W-2/04033/07 z 15 listopada 2007 r. (nr sprawy 160099), W-2/01182/08 z 15 maja 2008 r. (nr sprawy 166203), W-2/02255/08 z 4 sierpnia 2008 r. (nr sprawy 169298), W-2/03062/08 z 7 października 2008 r. (nr sprawy 172937), W-2/01270/09 z 29 kwietnia 2009 r. (nr sprawy 182560), W-2/00012/05 z 25 stycznia 2005 r. (nr sprawy 91685), W-2/02613/08 z 4 września 2008 r. (nr sprawy 170364), W-11/04843/08 z 23 września 2008 r. (nr sprawy 973792).

¹⁹ W-2/04422/06 z 25 października 2006 r. (nr sprawy 139939), W-2/00937/07 z 4 kwietnia 2007 r. (nr sprawy 147108).

[Dowód: akta kontroli str. 201-205]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie były odnotowywane w systemie EGAPOLTAX wszystkie czynności podejmowane przez organ egzekucyjny w sprawie, co nie pozwala na pełne wykorzystanie tego systemu oraz sprawia, iż uzyskanie pełnej wiedzy na temat prowadzonych postępowań egzekucyjnych nie jest możliwe, bez konieczności odnoszenia się do dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy.

Badanie 5 tytułów wykonawczych (które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r., dla których – według stanu na 30 czerwca 2012 r. – postępowanie egzekucyjne nie zostało wszczęte) wykazało, że takie działania, jak kierowanie pism lub wniosków do innych instytucji (łącznie siedem pism do ZUS, Policji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) z prośbą o podanie informacji o zobowiązanym, nie były zarejestrowane w systemie. Dotyczyło to trzech spraw o nr: 195248 (nie zarejestrowano trzech pism), 210745 (nie zarejestrowano jednego wniosku) i 862255 (nie zarejestrowano trzech pism). Ponadto, w toku postępowania nr 862255 nie zarejestrowano sprawdzenia informacji o zobowiązanym w systemie POLTAX, choć w aktach sprawy znajdowała się notatka służbowa z dnia 5 stycznia 2010 r. sporządzona na tę okoliczność. Komornik skarbowy Klara Mika wskazała, że w Urzędzie zarejestrowaniu podlegają faktyczne działania podjęte w terenie oraz zastosowane środki egzekucyjne.

[Dowód: akta kontroli str. 155-158, 188-195]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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 instrukcji w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (I-EG.03-1/1).

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.

Pracownicy komórki egzekucji administracyjnej zostali zobowiązani do niezwłocznego wykorzystania w prowadzonych postępowaniach, informacji zawartych w protokołach spisanych w terenie, danych dostępnych w Urzędzie i uzyskanych z innych instytucji oraz do stosowania na ich podstawie środków egzekucyjnych.

Pracownik komórki egzekucji administracyjnej prowadzący rejon egzekucyjny, po otrzymaniu tytułu wykonawczego, jest zobowiązany do weryfikacji wszystkich baz danych dostępnych organowi egzekucyjnemu, celem zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych. Zgodnie z zapisami instrukcji, egzekucja powinna zostać wszczęta, a środki egzekucyjne zastosowane niezwłocznie po przyjęciu tytułu wykonawczego.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań oraz pozwalały na wskazanie odpowiedzialnych za ich realizację.

[Dowód: akta kontroli str. 11-22]

W objętym kontrolą okresie, w Urzędzie dokonywano analiz efektywności funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych. W efekcie tych analiz wprowadzone zostały następujące zmiany:

- zwiększono stan zatrudnienia w komórce egzekucji administracyjnej, z 13 etatów według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., do 21 etatów według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.,
- stworzono większą liczbę rejonów egzekucyjnych, co spowodowało zmniejszenie liczby spraw w poszczególnych rejonach,
- utworzono, od 1 stycznia 2011 r., stanowiska egzekutora, tj. pracownika kompleksowo obsługującego rejon egzekucyjny (do dnia 30 czerwca 2012 r. utworzono ich 11) oraz stanowisko referenta ds. ewidencji i archiwizacji w celu poprawy terminowości i prawidłowości wprowadzania danych z tytułów wykonawczych,
- wyposażono poborców, od dnia 12 kwietnia 2011 r., w palmtopy z oprogramowaniem BIZON (narzędzia ułatwiające pracę w terenie),
- wydano zarządzenie nr 21/2012 z dnia 23 maja 2012 r., zmieniające zarządzenie w sprawie podziału terenu objętego właściwością Naczelnika Urzędu na rejony egzekucyjne, w wyniku dostrzeżonych dysproporcji w liczbie tytułów wykonawczych przypadających do załatwienia w poszczególnych rejonach egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 196-200]

Obsługa tytułów wykonawczych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w badanym okresie.

[Dowód: akta kontroli str. 222-229]

Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło w I półroczu 2011 r. 22,5 etatów, w II półroczu 2011 r. 24,42 etatów i w I półroczu 2012 r. 28,16 etatów. Osoby zaangażowane w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności zatrudnione były tylko w komórce egzekucji administracyjnej.

Obciążenie jednego pracownika Urzędu czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia, wyniosło 2 690,5 tytułów na osobę/etat w I półroczu 2011 r., 3 287 tytułów w II półroczu 2011 r. i 2 378,7 tytułów w I półroczu 2012 r., w tym, w zakresie tytułów W2 odpowiednio: 658,1 tytułów na osobę/etat, 910,8 tytułów i 690,9 tytułów.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 607,2 w I półroczu 2011 r., 1 275,9 w II półroczu 2011 r. i 627,9 w I półroczu 2012 r. Natomiast relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych W2 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 187,8 w I półroczu 2011 r., 408,4 w II półroczu 2011 r. i 227,8 w I półroczu 2012 r.

Z kolei relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła 448,6 w I półroczu 2011 r., 1 112,8 w II półroczu 2011 r. i 485,2 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: 31,2, 85,7 i 42,1.

[Dowód: akta kontroli str. 186-187]

*Ustalono
nieprawidłowości*

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

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

Przyjęte w Urzędzie regulacje w zakresie prowadzenia postępowania egzekucyjnego nie wskazywały terminów wykonania poszczególnych zadań (weryfikacji tytułów wykonawczych, ustalania majątku zobowiązanego podlegającego egzekucji), co mogło mieć wpływ na zwłokę (wynoszącą powyżej 60 dni od dnia wpływu tytułu do Urzędu) w podjęciu pierwszej czynności egzekucyjnej i we wszczęciu egzekucji administracyjnej, a także mogło mieć wpływ na niesystematyczne podejmowanie w postępowaniu kolejnych czynności egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 206-214]

Ocena częściowa

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

*Opis stanu
faktycznego*

3. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

Zasady rozliczania poborców z pobranych zaległości podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych zostały ustalone w instrukcji w sprawie poboru zaległości podatkowych przez poborców i rozliczania poborców (I-RP.04-2/2). W dokumencie tym zapisano, że poborca pełniący służbę wpłaca pobraną gotówkę codziennie, a gotówkę pobraną po zamknięciu placówki wpłaca w godzinach porannych następnego dnia roboczego.

[Dowód: akta kontroli str. 206-214]

Kontrolę prawidłowości rozliczania i wpłacania przez poborców środków pieniężnych pobranych w gotówce, przeprowadzono na podstawie ostatnich rozliczeń 11 poborców, w których wystąpiła tego rodzaju należność. Badanie wykazało, że spośród 26 należności z tytułu mandatów pobranych w gotówce, w okresie od 10 lutego 2012 r. do 29 czerwca 2012 r., poborcy wpłacili 9 należności na rachunek bankowy wojewodów, w tym samym dniu, w którym je zainkasowali od zobowiązanych. Natomiast 17 pobranych należności wpłacili następnego dnia roboczego, po dniu ich zainkasowania. Spośród badanych rozliczeń 11 poborców, tylko jeden odnotował na pokwitowaniach godzinę pobrania gotówki.

Dane wykazane w skontrolowanych pokwitowaniach z kwitariuszy odpowiadały danym zawartym w dowodach wpłat gotówkowych na rachunek bankowy wojewodów.

[Dowód: akta kontroli str. 215-221]

*Ustalono
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku udokumentowania przez poborcę godziny pobrania gotówki od zobowiązanych, co spowodowało brak możliwości zweryfikowania prawidłowości wpłacania jej w następnym dniu roboczym.

[Dowód: akta kontroli str. 215-221]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Niezwłoczne podejmowanie udokumentowanych działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środków egzekucyjnych, w tym mających na celu pozyskanie informacji o zobowiązanym i jego majątku.
2. Wzmocnienie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi, w szczególności w aspekcie upływu terminów wykonania należności z tytułu mandatów.
3. Zapewnienie poprawności danych w systemie EGAPOLTAX, poprzez zamykanie spraw, w których należności nie podlegają już wykonaniu lub tytuły wykonawcze zostały przekazane innemu organowi egzekucyjnemu według właściwości.
4. Dokumentowanie godziny pobrania gotówki przez poborców Urzędu od zobowiązanych.

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 **19** października 2012 r.

Kontroler
Ewa Kruszyńska
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

²⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.