



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4101-18-04/2012
P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie.

Kontroler

Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr: 82680 z 3 września 2012 r. i 84258 z 27 września 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1, 2 oraz 176 i 177]

Jednostka
kontrolowana

Urząd Skarbowy w Kozienicach, ul. Parkowa 5, 26-900 Kozienice (dalej „Urząd” lub „US”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Roman Frąckiewicz, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kozienicach.

[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Czynności egzekucyjne dotyczące należności z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych, w tym organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych i rozliczanie środków pieniężnych pobranych przez poborców były prowadzone przez Urząd prawidłowo. W większości (69,2%) badanych spraw Urząd podejmował pierwsze czynności egzekucyjne w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego od wierzyciela. Nie stwierdzono, aby do przedawnień dochodziło z powodu nieuzasadnionych zaniechań w podejmowaniu działań przez Urząd, a przypadki nieskutecznej egzekucji nie wynikały z braku lub niskiej częstotliwości podejmowanych czynności.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego wprowadzania danych do podsystemu EGAPOLTAX, w tym dotyczących dokumentowania czynności egzekucyjnych,
- przydzielania poborcom skarbowym spraw dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie czynności egzekucyjnych, ich dokumentowanie i skuteczność

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2011–2012 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 7 916 tytułów wykonawczych W2², w których wierzycielami byli wojewodowie, z tego: 2 899 w I półroczu 2011 r., 2 930 w II półroczu 2011 r. i 2 087 w I półroczu 2012 r. Kwota zaległości objętych tymi tytułami wyniosła ogółem 1 265,1 tys. zł, w tym w poszczególnych półroczach odpowiednio: 453,2 tys. zł, 483,0 tys. zł i 328,9 tys. zł. Z kwoty tej do 30 czerwca 2012 r. wyegzekwowano 544,3 tys. zł (43,0%), z tego: 221,8 tys. zł w I półroczu 2011 r., 229,7 tys. zł w II półroczu 2011 r. i 92,8 tys. zł w I półroczu 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 8-11 oraz 43 i 351]

1.2. Z danych zawartych w podsystemie EGAPOLTAX dotyczących ww. tytułów wykonawczych W2, które wpłynęły do Urzędu w latach 2011–2012 (I półrocze) wynikało, że:

- Urząd wszczął postępowanie egzekucyjne w przypadku 4 450 (56,2%) tytułów, w tym w terminie: do 30 dni od daty wpływu do US – 1 211 (27,2%) tytułów, od 31 do 60 dni – 1 138 (25,6%) tytułów i po upływie 60 dni – 2 101 (47,2%) tytułów. Ustalono jednak, że 5 tytułów zostało przekazanych przez inne urzędy skarbowe po podjęciu przez nie czynności egzekucyjnych, a w podsystemie EGAPOLTAX zostały one wykazane jako czynności wykonane przez Urząd. Dotyczyło to tytułów o numerach: KR-006/06102/09, KR-231/02390/10, KR-229/16320/09, 031293/09, 013746/09. W przypadku 4 innych tytułów wykonawczych (o numerach: 030895/2012, KR-231/02390/10, MUW/032999/2011, MUW/133215/2010) Urząd faktycznie nie wszczął żadnego postępowania, chociaż do ewidencji EGAPOLTAX wprowadzona została data wszczęcia postępowania egzekucyjnego (wcześniejsza od daty wpływu tytułów do US). Komornik Skarbowy wyjaśnił, że inspektor wprowadzający dane do systemu błędnie przypisał podjęcie czynności egzekucyjnych przez US, których faktycznie nie podjęto.

[Dowód: akta kontroli str. 342 i 354 do 358]

- W przypadku 3 466 (43,8%) tytułów nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, w tym: w sprawie 2 949 (85,1%) tytułów upłynęło ponad 60 dni od daty ich wpływu do Urzędu, a 517 (14,9%) tytułów wpłynęło do US w okresie od 11 maja do 29 czerwca 2012 r. Spośród ww. 517 tytułów: 30 tytułów zostało do 30 czerwca 2012 r. wycofanych przez wojewodów w związku z wpłatą należności przez zobowiązanych; w jednym przypadku zobowiązany dokonał wpłaty na konto US (11 czerwca 2012 r.); odnośnie 196 tytułów Urząd do 30 czerwca 2012 r. podjął czynności egzekucyjne, a w stosunku do 290 tytułów nie podjął takich czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 160 do 167]

W odniesieniu do 2 403 z 2 949 ww. tytułów w podsystemie EGAPOLTAX odnotowano podejmowanie czynności egzekucyjnych. W 504 przypadkach nie podjęto takich czynności z powodu: wycofania przez wierzycieli tytułów wykonawczych (496 tytułów); umorzenia postępowania egzekucyjnego w związku ze zgonem zobowiązanego (5 tytułów); zwrotu tytułu wierzycielowi (nr

² Wierzyciele obcy z wyłączeniem ZUS.

MWU/242573/2011); przekazania tytułu do innego organu egzekucyjnego (nr MWU/002621/2012) oraz przekazania tytułu komornikowi, w związku ze zbiegiem egzekucji sądowej i administracyjnej (nr MWU/349990/2011). Natomiast w 42 przypadkach (do 30 czerwca 2012 r.) nie odnotowano żadnych czynności egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 168 do 174]

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że w stosunku do 2 949 tytułów wykonawczych nie wszczęto postępowania egzekucyjnego pomimo upływu 60 dni od daty ich wpływu do US z powodu: nieujawnienia majątku i dochodów zobowiązanych, do których można by zastosować środki egzekucyjne; braku poborcy skarbowego na jednym z rejonów egzekucyjnych w okresie od 1 lipca 2011 r. do 7 sierpnia 2012 r. oraz wzrostu liczby tytułów wykonawczych wpływających do Urzędu w latach 2010–2011, co spowodowało, że na rejon egzekucyjny w 2011 r. przypadało ponad 6 000 tytułów wykonawczych.

[Dowód: akta kontroli str. 222 i 342]

W 2010 r. do Urzędu wpłynęło ogółem 10 534 tytułów wykonawczych, a w 2011 r. – 13 371, tj. o 2 837 więcej niż w roku poprzednim. Na koniec 2010 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia wynosiła 14 837, na koniec 2011 r. – 19 382, zaś na 30 czerwca 2012 r. – 18 767 tytułów, a liczba tytułów do załatwienia na jednego poborcę skarbowego wynosiła odpowiednio: 7 414, 9 691 i 9 383.

[Dowód: akta kontroli str. 331, 332 i 333]

Naczelnik US wyjaśnił, że w związku z wyżej opisaną sytuacją podjął decyzję o zatrudnieniu z dniem 8 sierpnia 2012 r. trzeciego poborcy skarbowego.

[Dowód: akta kontroli str. 140 i 194]

W latach 2011–2012 (I półrocze) w przypadku 3 286 (41,5%) tytułów wykonawczych zakończono postępowanie egzekucyjne w związku z wyegzekwowaniem należności od zobowiązanych, w tym w: 1 328 przypadkach od daty wpływu tytułu do Urzędu do dnia wpłaty upłynęło do 60 dni, w 1 294 przypadkach od 61 do 181 dni, w 539 przypadkach od 182 do 365 dni, a w 125 przypadkach upłynęło powyżej 366 dni.

W przypadku 834 tytułów (10,5%) postępowanie zakończono z innych powodów³, w tym: w 591 przypadkach od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu do dnia zakończenia postępowania upłynęło do 60 dni, w 169 przypadkach od 61 do 181 dni, w 60 przypadkach od 182 do 365 dni, a pozostałych 14 przypadkach powyżej 366 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 49, 52, 123 i 124]

W wyniku szczegółowego zbadania losowo wybranej próby 35 tytułów wykonawczych stwierdzono, że:

- W 31 przypadkach organ egzekucyjny podjął czynności egzekucyjne, 3 tytuły zostały wycofane przez wierzycieli, w związku z wpłatą należności przez zobowiązanych, a 1 tytuł został przekazany do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Pruszkowie w związku ze zbiegiem egzekucji sądowej i administracyjnej.

Podjęto ogółem 91 czynności, w tym: od jednej (w 4 przypadkach) do siedmiu (w jednym przypadku), przy czym średnio podjęto trzy czynności. W 53 przypadkach (58,2%), czynności te polegały na wizycie poborcy skarbowego u zobowiązanych, w wyniku których sporządzono raporty o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych z powodu nieobecności zobowiązanych w miejscu zamieszkania, natomiast w 23 przypadkach nastąpiło zajęcie

³ M.in. z powodu: wycofania tytułu przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania, umorzenia postępowania (z powodu śmierci zobowiązanego, żądania wierzyciela, bezskuteczności egzekucji) oraz przekazania innemu organowi egzekucyjnemu.

rachunku bankowego, wierzytelności lub wynagrodzenia za pracę. Zawiadomienia o zajęciu sporządzono według wzorów stanowiących załączniki Nr 12-17 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴.

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że podejmowane czynności egzekucyjne uzależnione są od informacji jaką posiada Urząd o źródłach dochodu i majątku zobowiązanego, np. o: miejscu zatrudnienia, posiadanym rachunku bankowym, pobieranych świadczeniach z ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS), które to informacje sprawdzane są przez inspektorów zatrudnionych w Referacie Egzekucji Administracyjnej. W przypadku braku ww. informacji jedynym możliwym sposobem załatwienia sprawy jest przydzielenie tytułu wykonawczego do służby poborcom skarbowym, którzy mają za zadanie dostarczyć odpis tytułu oraz dokonać czynności egzekucyjnych. Wielokrotnie występują przypadki, że poborca nie może zastać zobowiązanego w miejscu zamieszkania i dlatego tak często występuje wizyta jako czynność egzekucyjna, z której poborcy sporządzają raporty. W przypadku tytułów wykonawczych W2 wystawionych przez wojewodów Urząd nie występował z wnioskiem do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku, ponieważ wnioski takie składane są tylko w przypadku zobowiązanych posiadających duże zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 341 i 342]

- W 6 przypadkach nie wszczęto postępowania egzekucyjnego pomimo 14 wizyt poborców skarbowych u zobowiązanych (z powodu ich nieobecności w miejscu zamieszkania).
- W 14 przypadkach pierwszą czynność egzekucyjną podjęto w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a w 17 przypadkach po upływie 60 dni, z tego: w 6 przypadkach po upływie od 61 do 90 dni, w 6 przypadkach od 91 do 120 dni, w 3 przypadkach od 121 do 180 dni, a w 2 przypadkach od 181 do 365 dni.
- W 27 przypadkach w okresie 60 dni od daty ostatniej czynności egzekucyjnej podejmowano kolejne czynności, w tym: w 7 przypadkach podjęto dwie czynności tego samego dnia, a w 16 następną czynność podjęto po upływie 100 dni.
- W 33 sprawach dane wykazane w tytułach wykonawczych były zgodne z danymi wprowadzonymi do systemu EGAPOLTAX. W dwóch przypadkach (tytuły wykonawcze nr: MUW/218402/2011 i MUW/218536/2011) błędnie wprowadzono do ww. ewidencji datę ich wpływu do Urzędu – tytuły wpłynęły 26 sierpnia 2011 r., a w ewidencji wpisano 28 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 150 do 152 oraz 361 do 363]

Spośród 35 tytułów wykonawczych objętych szczegółowym badaniem, egzekucja była skuteczna w 21 przypadkach (60%). W wyniku podjętych czynności wyegzekwowano kwotę 3,1 tys. zł (53,1% należności objętych ww. tytułami – 5,8 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 187]

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że przyczyną nieskutecznej egzekucji w 14 sprawach objętych badaniem był brak możliwości zastosowania środków egzekucyjnych, ponieważ zobowiązani nie posiadali majątku i dochodów pozwalających na wszczęcie egzekucji. W wielu przypadkach zobowiązanymi byli bezrobotni oraz osoby młode będące na utrzymaniu rodziców.

[Dowód: akta kontroli str. 358]

⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

1.3. Spośród 7 916 tytułów wykonawczych W2, które wpłynęły do US w okresie objętym kontrolą, w 803 przypadkach (10,1%) nie zostały podjęte czynności egzekucyjne, natomiast w 7 088 (89,5%) przypadkach pierwsze czynności w sprawie zostały podjęte w okresie:

- do 30 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do US – 2 916 tytułów (36,8% ogółu tytułów W2),
- od 31 do 60 dni – 2 561 tytułów (32,4%),
- powyżej 60 dni – 1 611 tytułów (20,4%).

Z danych zawartych w podsystemie EGAPOLTAX oraz hurtowni danych WHTAX wynikało, że w 25 sprawach czynności egzekucyjne zostały podjęte przed datą ich wpływu do US. Stwierdzono jednak, że w przypadku 16 tytułów zobowiązany dokonał wpłaty należności wierzycielowi przed wpływem tytułów do US, a z danych zawartych w hurtowni WHTAX wynikało, że data wpłaty tej należności jest datą podjęcia pierwszej czynności przez Urząd, a pozostałe 9 przypadków opisano w pkt. 1.2. wystąpienia

[Dowód: akta kontroli str. 154 do 157]

1.4. Na 30 czerwca 2012 r. pozostało 2 075 niezrealizowanych tytułów W2, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2011 r. na kwotę 322,0 tys. zł.

W odniesieniu do tych tytułów ustalono, że:

- a) w przypadku 1 080 (52,1%) tytułów na kwotę 165,6 tys. zł nie wszczęto postępowań egzekucyjnych (w podsystemie EGAPOLTAX odnotowano podejmowane czynności egzekucyjne),
- b) w przypadku 6 tytułów (KR-228/011456/04, KR-228/01503/05, KR-228/00761/09, W/14/2009, 750/034213, KR-001/03808/09) na kwotę 1,1 tys. zł, upłynęły ponad trzy lata od daty wystawienia mandatów. Zobowiązania objęte tymi tytułami przedawniły się, a Urząd nie umorzył postępowań zgodnie z art. 59 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ i nie wykreślił ich z ewidencji tytułów czynnych. W dwóch przypadkach postanowienia o umorzeniu postępowania zostały wydane przez Naczelnika US 1 i 2 sierpnia 2012 r., a w czterech w toku kontroli (11, 13 i 17 września 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 72 - 74, 76, 78, 335, 343, 344, 349 i 358]

Szczegółowe badanie próby 11 tytułów wykonawczych niezrealizowanych do 30 czerwca 2012 r. wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach Urząd podejmował czynności egzekucyjne (od 2 do 36 czynności),
- w sześciu przypadkach wszczęto postępowanie egzekucyjne, a w pięciu (KR-228/04572/09, MUW/094301/2010, MUW/094415/2010, MUW/094431/2010, KR-228/011456/04) nie wszczęto postępowania z powodu nieobecności dłużnika pod wskazanym adresem oraz braku informacji o źródłach jego dochodów, przy czym w pierwszym przypadku postępowanie zostało umorzone z powodu zgonu zobowiązanego (postanowienie Naczelnika US z 7 sierpnia 2012 r.), a w ostatnim – z powodu przedawnienia (postanowienie Naczelnika US z 13 września 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 334 i 335]

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015.

1.5. W okresie objętym kontrolą w sprawie 1 354 tytułów wykonawczych na kwotę 231,1 tys. zł postępowanie umorzono, w tym w 14 przypadkach na kwotę 3,3 tys. zł z powodu przedawnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 82, 83 i 84]

Szczegółowe badanie próby 20 tytułów wykonawczych, w których umorzono postępowanie wykazało, że w 19 przypadkach podejmowane były czynności egzekucyjne (od 1 do 17 w każdej ze spraw), w tym m.in.: wizyty poborców skarbowych u zobowiązanych (153), zajęcie rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego i innych wierzytelności (14), sporządzenie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego (2). W piętnastu przypadkach podjęto czynności w okresie 6 miesięcy przed datą przedawnienia zobowiązania, natomiast w 5 przypadkach nie podjęto czynności w tym okresie, przy czym:

- odnośnie tytułu nr KR-228/02425/08, który wpłynął do Urzędu 24 grudnia 2008 r., do czasu przedawnienia należności (26 stycznia 2011 r.) czynności egzekucyjne ograniczyły się do jednej wizyty poborcy skarbowego u zobowiązanego – 4 marca 2009 r.,
- odnośnie tytułu nr KR-228/01020/09, który wpłynął do Urzędu 2 czerwca 2009 r., w okresie od 14 września 2009 r. do 2 marca 2011 r. poborcy byli 9 razy u zobowiązanego, ale go nie zastali w miejscu zamieszkania, natomiast innych czynności nie podjęto i postępowanie umorzono 21 września 2011 r. z powodu przedawnienia,
- odnośnie pozostałych trzech tytułów oprócz 22 wizyt poborców u zobowiązanych podejmowano także inne czynności, w tym m. in. zajęcie rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę i innych wierzytelności.

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że w jednym przypadku (tytuł nr KR-228/02425/08) zaniechanie podjęcia czynności egzekucyjnych wynikało z faktu wystawienia na tę osobę również innych tytułów wykonawczych. W celu wyegzekwowania należności wynikającej z tego tytułu oprócz 6 wizyt u zobowiązanego (w okresie od 22 kwietnia 2008 r. do 4 marca 2009 r.) siedemnastokrotnie podejmowano próby zajęcia rachunku bankowego (w okresie od 8 do 15 października 2008 r.) oraz zajęcia wynagrodzenia (15 października 2008 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 180, 181, 182 i 358]

Co do tytułu nr Kr-228/01/020/09, to nie dokonano żadnych czynności egzekucyjnych, ponieważ, jak wynika z wyjaśnienia, tytuł ten wystawiony został 14 lutego 2007 r. i skierowany do egzekucji do Naczelnika US w Łowiczu. Naczelnik ww. Urzędu przekazał go do US w Kozienicach z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania zobowiązanego postanowieniem z 18 listopada 2009 r., a tytuł wpłynął do Urzędu 26 listopada 2009 r., tj. 4 dni przed upływem terminu przedawnienia należności.

[Dowód: akta kontroli str. 341]

1.6. W latach 2011–2012 (I półrocze) wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych W2⁶ wynosił 51,5%, natomiast wskaźnik skuteczności egzekucji (ściągalności) netto⁷ wynosił 28,7%. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych W2 (niepodatkowych) był niższy od wskaźników dla tytułów obejmujących podatki (oznaczonych symbolami SM, SI), które wyniosły odpowiednio: 68,2% i 86,9%, a wyższy od wskaźnika dla tytułów SW (należności stanowiące dochód jst)

⁶ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych: liczba tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie

⁷ Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (netto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia

wynoszącego 50,5%. Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2 był niższy od wskaźników dla tytułów SM, SI i SW, które w poszczególnych półroczach wyniosły odpowiednio: 40,7%, 40,0%, 34,2%.

[Dowód: akta kontroli str. 352]

W sprawie niższej efektywności egzekucji tytułów niepodatkowych W2 w stosunku do tytułów podatkowych Komornik Skarbowy wyjaśnił, że:

- Brak jest możliwości zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych z powodu nieposiadania majątku i dochodów przez zobowiązanych, gdyż często mandatami są karane osoby bezrobotne oraz uczniowie szkół i studenci, którzy są na utrzymaniu rodziców. W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą, zalegających z wpłatą zobowiązań (VAT, PIT, CIT), po wszczęciu egzekucji dokonują wpłaty zaległości, ponieważ obawiają się skutków działania organu egzekucyjnego np. mogą utracić swoją wiarygodność u kontrahentów, w banku oraz mogą być wpisani do Krajowego Rejestru Dłużników. Ponadto obawiają się egzekucyjnej sprzedaży majątku wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej.
- Przyczyną niższej skuteczności egzekucji jest także nieobecność zobowiązanych w miejscu zameldowania, spowodowana wyjazdami za granicę i do innych miast w celach zarobkowych oraz krótki okres przedawnienia zobowiązania (3 lata). Brak możliwości przerywania biegu terminu przedawnienia powoduje, że wiele osób nie płaci zobowiązań, licząc na przedawnienie.

[Dowód: akta kontroli str. 341]

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W podsystemie EGAPOLTAX błędnie wykazano kwotę wynikającą z 2 930 tytułów wykonawczych, które wpłynęły do Urzędu w II półroczu 2011 r. Kwota wykazana w ewidencji wynosiła 5 544 881 zł, a faktycznie ww. tytuły opiewały na kwotę 482 960 zł (różnica stanowiła kwotę 5 061 911 zł). Różnica ta wynikała z błędnego wprowadzenia do ewidencji mandatu nr CD0448366 na kwotę 100 zł, wystawionego 5.06.2011 r. (zamiast 100 zł wpisano 5 062 011 zł – data nałożenia mandatu). Inspektor w Referacie Egzekucji Administracyjnej, chcąc poprawić błąd, 15 lipca 2012 r. wprowadziła kwotę prawidłową 100 zł, jednak, jak wyjaśnił Komornik Skarbowy, nie dokonała zamknięcia błędnie wprowadzonego tytułu wykonawczego.

Inspektor w Referacie Egzekucji Administracyjnej wyjaśniła, że rejestrując ww. tytuł wykonawczy pomyliła rubryki i w pozycji kwota należności błędnie wprowadziła datę wystawienia mandatu.

[Dowód: akta kontroli str. 42 oraz 126 do 134]

- 2) Wobec 859 tytułów wykonawczych (10,8%) podejmowano czynności egzekucyjne i wszczęto postępowania, lecz działania te realizowano po 60 dniach od daty ich wpływu do Urzędu (termin zalecony przez Ministra Finansów – 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu)⁸.

⁸ Wskaźnik braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych czynnych, określony w załączniku nr 3 do zatwierdzonego przez Podsekretarza Stanu Andrzeja Parafianowicza dokumentu pn. „Zadania dla Dyrektorów Izb Skarbowych i Naczelników Urzędów Skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w roku 2012 oraz wytyczne do ich realizacji”, przesłanego do Urzędu przy piśmie Izby Skarbowej w Warszawie znak: 1401/NU-I/071-26/12/TP z 8 marca 2012r.

[Dowód: akta kontroli str. 6 i 46]

- 3) Odnosnie 546 (5,5%) tytułów wykonawczych nie podejmowano czynności egzekucyjnych i nie wszczęto postępowań pomimo upływu 60 dni od daty ich wpływu do US, a w przypadku 752 tytułów (9,5%) czynności egzekucyjne podjęto po 60 dniach od daty ich wpływu do US.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 49 i 329]

Komornik Skarbowy odpowiedzialny m.in. za kontrolę prawidłowości wykonania zadań przez pracowników Referatu Egzekucji Administracyjnej wyjaśnił, że przyczyną wszczynania postępowań lub podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu jest duża liczba spraw przypadających na jednego pracownika.

[Dowód: akta kontroli str. 134 i 342]

- 4) Dla 4 tytułów⁹ do podsystemu EGAPOLTAX wprowadzono informację, że Urząd podjął czynności egzekucyjne i wszczął postępowania, podczas gdy działań takich faktycznie nie podejmował.

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że wynikało to z błędu inspektor wprowadzającej dane, która przez pomyłkę przypisała do ww. tytułów datę wszczęcia postępowania egzekucyjnego i wykonania czynności egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 342]

- 5) Na dzień 30 czerwca 2012 r. w podsystemie EGAPOLTAX ujętych było jako czynne sześć tytułów, (KR-228/011456/04, KR-228/01503/05, KR-228/00761/09, W/14/2009, 750/034213, KR-001/03808/09), pomimo iż należności nimi objęte przedawniły się¹⁰, odpowiednio w dniach: 14 lipca 2007 r., 8 czerwca 2008 r., 16 lipca 2011 r., 10 kwietnia 2012 r., 6 marca 2012 r. i 12 września 2011 r.

Komornik Skarbowy Urzędu wyjaśnił, że niezamknięcie ww. spraw było spowodowane przeoczeniem pracowników Referatu Egzekucji Administracyjnej. Cztery z ww. spraw zostały zamknięte w toku kontroli NIK, a dwie 1 i 2 sierpnia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str.334, 335 i 358]

- 6) Badanie próby 35 tytułów wykazało, że w jednym przypadku¹¹ podejmowane były czynności egzekucyjne, pomimo że należność wynikająca z tytułu wykonawczego (100 zł) została 21 marca 2006 r. wyegzekwowana przez poborcę skarbowego. Poborca błędnie przypisał do ww. tytułu koszty egzekucyjne w kwocie 181,50 zł (dotyczące innego tytułu wykonawczego), co spowodowało podjęcie 25 czynności egzekucyjnych (w okresie od 3 kwietnia 2006 r. do 12 września 2012 r.) w celu ich wyegzekwowania.

[Dowód: akta kontroli str. 338 do 340]

Poborca skarbowy wyjaśnił, że ww. koszty egzekucyjne powinny być przypisane do innego tytułu wykonawczego, a przedmiotowy tytuł wykonawczy powinien być wyzerowany i zamknięty, ponieważ należność główna została wyegzekwowana.

[Dowód: akta kontroli str. 336]

⁹ Tytuły nr: 030895/2012, KR-231/02390/10, MUW/032999/2011, MUW/133215/2010.

¹⁰ Należności z tytułu mandatów karnych zgodnie z art. 45 §3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, przedawniają się z upływem trzech lat (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.)

¹¹ Tytuł wykonawczy KR-228/01503/05 z 28 lipca 2005 r.

Komornik Skarbowy wyjaśnił, że: „wg stanu na dzień 30.06.2012 r. tytuł nr KR-228/01503/05 był otwarty (czyli czynny) z należnością główną 0 i błędnie przypisanymi kosztami egzekucyjnymi. Tytuł ten powinien być zamknięty w podsystemie EGAPOLTAX, po wyegzekwowaniu należności 21 marca 2006 r. i niewykazywany w raportach. Postępowanie to zakończono 17 września 2012 r., z uwagi na nieściągalność błędnie przypisanych kosztów egzekucyjnych”.

[Dowód: akta kontroli str. 342 i 348]

- 7) Badanie próby 20 tytułów wykazało, że w trzech przypadkach¹² tytuły wykonawcze przydzielono poborcom skarbowym do służby oraz podejmowano czynności egzekucyjne wobec dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 180 do 185]

Kwalifikowanie spraw do przydziału poborcom skarbowym oraz przydział i rozliczanie służby poborców, należało do obowiązków inspektorów w Referacie Egzekucji Administracyjnej. Inspektorzy ww. Referatu wyjaśnili, że tytuły te zostały przydzielone poborcom skarbowym przez niedopatrzenie przy kompletowaniu spraw. Komornik Skarbowy wyjaśnił, że mogło to wynikać z dużej ilości spraw do załatwienia.

[Dowód: akta kontroli str. 142, 144, 146, 186 – 187 i 358 - 359]

- 8) W przypadku dwóch tytułów¹³ w podsystemie EGAPOLTAX błędnie wpisano datę ich wpływu do Urzędu. Tytuły wpłynęły 26 sierpnia 2011 r. a w ewidencji wpisano datę 28 sierpnia 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 152]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹² Tytuły nr: P/20256/07, 750/1691/08, 063117/2009.

¹³ Tytułów nr: MUW/218536/2011, MUW/218402/2011.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Naczelnik US określił zasady obsługi tytułów wykonawczych w „Instrukcji w sprawie realizacji należności pieniężnych”¹⁵, w której m.in. zapisano, że organem egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest Naczelnik Urzędu, a postępowanie ww. zakresie prowadzi Samodzielny Referat Egzekucji Administracyjnej (Referat EA). W Instrukcji tej zostały szczegółowo określone zadania ww. Referatu, w tym m. in. stosowania środków egzekucyjnych, podziału kwot uzyskanych z egzekucji oraz planowania egzekucji i wykonywania zadań przez pracowników, w tym poborców skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 217 do 285]

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że nie dokonywano weryfikacji efektywności wprowadzonych rozwiązań, w tym w zakresie wsparcia informatycznego procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych. Z wyjaśnienia wynika, że: ww. Instrukcja „...pozwala w pełni realizować zadania z zakresu ściągalności zobowiązań, w tym również mandatów karnych objętych tytułami wykonawczymi wystawionymi przez wojewodów. Instrukcja została ujednolicona przez Izbę Skarbową w Warszawie dla wszystkich urzędów skarbowych województwa mazowieckiego i wdrożona do stosowania przez naczelników urzędów skarbowych. Ewentualne niejasności bądź problemy wynikające z jej stosowania przy użyciu podsystemu komputerowego Egapoltax są rozwiązywane przy wsparciu dwóch informatyków US. Efektywność ściągalności zaległości, w tym z tytułu mandatów wystawionych przez wojewodów jest przedmiotem narad roboczych i oceny dokonywanej przez Naczelnika Urzędu Skarbowego. Kilka razy w roku odbywają się narady robocze powołanego przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Zespołu ds. Analizy Zaległości Podatkowych. Celem narad jest poprawa efektywności egzekucji, w tym również egzekucji mandatów wystawionych przez wojewodów”.

[Dowód: akta kontroli str. 365]

Ponadto Naczelnik Urzędu poinformował, że „...obsługa tytułów wykonawczych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w latach 2011-2012 (I półrocze), w okresie tym nie dokonywano również oceny wsparcia informatycznego procesu obsługi tytułów wykonawczych. Do monitorowania pracy służb egzekucyjnych stosowany jest również program informatyczny e-ORUS, a dostęp do programów komputerowych „Czynności majątkowe”, „Infotax”, „SeRCe” daje możliwość pozyskiwania informacji niezbędnych do prowadzenia egzekucji. Ponadto, w zależności od potrzeb, komórka informatyczna wykonuje skrypty i filtry dla celów pobrania z podsystemu EGAPOLTAX niezbędnych danych oraz wykonuje raporty dostarczające danych pobranych z hurtowni WHTAX niezbędnych do dokonywania ocen i analiz”.

[Dowód: akta kontroli str. 365]

Zadania Referatu EA zostały wyszczególnione w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, obowiązującym od 15 grudnia 2010 r.¹⁶ Podział zadań pomiędzy pracowników ww. Referatu określony został w Zakresach uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności pracowników. Do zadań poborców skarbowych należało m.in.: prowadzenie postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających u zobowiązanych na podstawie przydzielonych do służby tytułów wykonawczych, dokonywanie czynności

¹⁵ Wprowadzonej zarządzeniem nr 23/2009 z dnia 29 września 2009 r. (zmienionym zarządzeniem nr 42/2011 z dnia 23 marca 2011 r.) – zwana dalej „Instrukcją”.

¹⁶ Zarządzenie Nr 8/2010 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kozienicach w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Skarbowemu w Kozienicach.

egzekucyjnych, dokonywanie rozliczenia i wpłat na rachunek bankowy gotówki pobranej od zobowiązanych.

Do zadań inspektorów należało m.in.: rejestracja zdarzeń związanych z postępowaniem egzekucyjnym w podsystemie EGAPOLTAX, kwalifikowanie spraw do przydziału poborcy skarbowemu, przydzielanie do służby prowadzonych tytułów wykonawczych, dokonywanie zajęć wierzytelności i podział wyegzekwowanych kwot.

Do zadań Komornika Skarbowego należało m.in.: koordynowanie pracy Referatu, kontrolowanie pracy podległych pracowników i ocena efektywności wykonania zadań oraz dokonywanie analiz wyników pracy Referatu.

[Dowód: akta kontroli str. 132 do 147 oraz 287 do 306]

2.2. W latach 2010–2012 (I półrocze) średnioroczne zatrudnienie osób zajmujących się obsługą tytułów wykonawczych i egzekucją należności wyniosło 8,5 etatów.

Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia wynosiła: 2 702 tytułów na osobę/etat w I półroczu 2011 r., 3 567 tytułów w 2011 r. i 2 861 tytułów w I półroczu 2012 r., a w zakresie tytułów W2 odpowiednio: 1 280, 1 756 i 1 330.

Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: 581 w I półroczu 2011 r., 1 229 w 2011 r. i 696 w I półroczu 2012 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2 do osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 374, 700 i 368.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: 152,9 tys. zł w I półroczu 2011 r., 309,7 tys. zł w 2011 r. i 189,3 tys. zł w I półroczu 2012 r. na osobę/etat, a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 47,7 tys. zł, 83,4 tys. zł i 52,5 tys. zł na osobę/etat.

[Dowód: akta kontroli str. 193, 194 i 353]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

Opis stanu
faktycznego

Naczelnik Urzędu ustalił zasady rozliczania poborców z pobranych należności niepodatkowych w powołanej wyżej Instrukcji, w której ustalono m.in., że:

- sumy pobrane w drodze egzekucji na rzecz organu podatkowego z tytułu podatków i niepodatkowych należności budżetowych poborca wpłaca na rachunek bankowy w sumach zbiorczych pobranych kwot, odrębnie na każde subkonto rachunku bankowego, w podziale na: koszty egzekucyjne, koszty upomnień, należność główną, odsetki za zwłokę;
- poborca pełniący służbę wpłaca pobraną gotówkę codziennie, a gotówkę pobraną po zamknięciu placówki wpłaca w godzinach porannych następnego dnia;
- po wykonaniu służby poborca skarbowy zobowiązany jest przedłożyć kwitariusz przychodowy (K-103), tytuły wykonawcze i dowody wpłat do Referatu Rachunkowości Podatkowej, który dokonuje kontroli rachunkowej;

- kontrola rachunkowa polega na sprawdzeniu: prawidłowości wypełniania kwitariusza przychodowego, zgodności kwot wyszczególnionych w kwitariuszu z dowodami wpłat, terminowości wpłat.

[Dowód: akta kontroli str. 201, 202, 244 i 245]

Badanie rozliczeń dwóch poborców ze służb przydzielonych w czerwcu 2012 r., w których wystąpiło rozliczenie należności przysługujących wojewodom (W2) wykazało, że:

- we wszystkich badanych sprawach poborcy wpłacili pobrane kwoty do Banku Spółdzielczego w Iłży (Punkt Kasowy w US) w tym samym lub następnym dniu roboczym,
- dane wykazane w badanych kwitariuszach odpowiadały dowodom wpłat,
- pobrane kwoty zostały prawidłowo rozliczone i przekazane na rachunki wskazane przez poszczególnych wierzycieli w kwotach im należnych oraz na rachunek kosztów egzekucyjnych Urzędu,
- opłata komornicza została naliczona zgodnie z art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

[Dowód: akta kontroli str. 197 do 200]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym 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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

- 1) prawidłowe wprowadzanie danych do podsystemu EGAPOLTAX,
- 2) wszczynanie postępowań egzekucyjnych i podejmowanie pierwszych czynności dotyczących tytułów wykonawczych W2 bez zbędnej zwłoki,
- 3) rzetelne weryfikowanie spraw przydzielanych do służby poborcom, celem wyeliminowania spraw, w których zobowiązania uległy przedawnieniu,
- 4) bieżące monitorowanie i zamykanie w EGAPOLTAX spraw, w których należności objęte tytułami wykonawczymi przedawniły się.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

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

Warszawa , dnia .24 października 2012 r.

Miejscowość

Data

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Jan Sulima
Główny specjalista
kontroli państwowej

Wicedyrektor
Mirosław Hamera

Podpis

Podpis