

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU PAŃSTWA

DBP-41004-96

Nr ewid. 18/97/P96011/DBP

INFORMACJA

**o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań
w zakresie egzekucji administracyjnej
w latach 1994-1996 (I półrocze)**

SPIS TREŚCI

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	2
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI.....	2
2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCEN KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	3
3. UWAGI I WNIOSKI.....	9
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	10
1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	10
1.1. Źródła prawa w zakresie egzekucji administracyjnej.....	10
1.2. Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego.....	11
1.3. Podstawy egzekucji i środki egzekucyjne.....	14
1.4. Zabezpieczenie wykonania zobowiązania.....	18
1.5. Zasady odprowadzania wyegzekwowanych środków na rachunek wierzycieli.....	19
1.6. Środki specjalne.....	20
2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	21
2.1. Ściągalność egzekucyjna należności pieniężnych.....	21
2.2. Wdrażanie postępowania egzekucyjnego.....	25
2.3. Realizacja przez urzędy skarbowe zadań egzekucyjnych.....	26
2.4. Organizacja i finansowanie czynności egzekucyjnych.....	33
3. INFORMACJA O PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIACH PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	37

WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW

1. Wykaz urzędów skarbowych objętych kontrolą
2. Wskaźniki ściągalności egzekucyjnej w kontrolowanych urzędach skarbowych

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Kontrola realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych w latach 1994-1996 (I półrocze) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona w ramach kontroli planowanych na 1996 r. Kontrolę oznaczoną symbolem P 96011 przeprowadzono w okresie II półrocza 1996 r.

Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia przez urzędy skarbowe egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, w tym: podatków, opłat, grzywien i kar pieniężnych na rzecz budżetu państwa, budżetów gmin, funduszy celowych oraz dochodzonych na drodze postępowania egzekucyjnego należności innych jednostek organizacyjnych.

Ocena dokonana została w oparciu o kryteria wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a zwłaszcza zgodności postępowania urzędów z obowiązującymi przepisami prawa, rzetelności wykonywania obowiązków egzekucyjnych, celowości doboru metod i środków egzekucyjnych oraz prawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi i pozabudżetowymi na finansowanie działalności egzekucyjnej.

Kontrolę przeprowadzono w 64 urzędach skarbowych na terenie 19 województw. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych w 7 urzędach skarbowych na terenie woj. radomskiego. (*Wykaz urzędów objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1*). Ponadto w informacji wykorzystano wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przez Ministerstwo Finansów w latach 1994-1995.

Badaniami kontrolnymi objęto w szczególności:

- *organizację i funkcjonowanie komórek organizacyjnych zajmujących się problematyką egzekucji administracyjnej,*
- *wielkość i strukturę należności objętych tytułami wykonawczymi,*
- *przestrzeganie procedury egzekucyjnej, w tym zwłaszcza:*
 - * *prawidłowość wystawiania tytułów wykonawczych,*
 - * *sprawność podejmowania czynności,*

- *formy prowadzonych działań egzekucyjnych i ich skuteczność,*
- *zasadność odstępowania od prowadzonych egzekucji,*
- *prawidłowość naliczania odsetek i kosztów postępowania egzekucyjnego,*
- *prawidłowość odprowadzania wyegzekwowanych należności na rachunki właściwych wierzycieli,*
- *prawidłowość gospodarowania środkami specjalnymi przeznaczonymi na finansowanie działalności egzekucyjnej, w tym efektywność prowizyjnego systemu wynagradzania pracowników prowadzących egzekucję.*

Tematyka ta nie była w ostatnich latach przedmiotem odrębnych badań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zagadnienia związane z egzekucją były natomiast objęte kontrolą w ramach badań funkcjonowania urzędów skarbowych.

Kontrolę przeprowadziły Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu, Zielonej Górze oraz Departament Budżetu Państwa.

W wyniku kontroli przekazano na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK 64 wystąpienia do naczelników urzędów skarbowych.

2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCEN KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

- 1. Wielkość zaległości w regulowaniu zobowiązań, które objęte były tytułami wykonawczymi przekazanymi do egzekucji urzędom skarbowym wynosiła na koniec 1994 r. - 4.060.305,7 tys. zł, a na koniec 1995 r. kwota ta wzrosła do 4.394.425 tys. zł.**

Według stanu na koniec I półrocza 1996 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi wynosiła 3.505.890,9 tys. zł, a w analogicznym okresie 1995 r. - 3.230.694,8 tys. zł.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wykazały zahamowanie tendencji gwałtownego obniżania się wskaźnika ściągальności egzekucyjnej, mierzonego wielkością kwoty wyegzekwowanej do wielkości objętej tytułami wykonawczymi. Współczynnik ten dla wszystkich urzędów w 1991 r. wynosił 48,2%, następnie obniżył się w 1992 r. do 36,7%, a w 1993 r. do 28%.

W 1994 r. odnotowano niewielką poprawę w relacji do 1993 r. i wskaźnik ściągальności osiągnął 31,8%, a w 1995 r. pozostał na prawie identycznym poziomie - 31,9% (*pkt II str. 21*).

Ustalenia kontroli wskazały na znaczne zróżnicowanie w kontrolowanych urzędach wskaźników ściągальności zaległości pieniężnych (od 10,8% do 88,5%). Wysoką skuteczność, mierzoną wskaźnikami ściągальności, w kontrolowanym okresie uzyskały: Urząd Skarbowy Warszawa Bielany (85,5%), Urząd Skarbowy w Sokołowie Podlaskim (88,5%) oraz Urząd Skarbowy w Węgrowie (81,6%).

Niską ściągальność zaległości odnotowano w: Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo (10,8%), Urzędzie Skarbowym w Nowym Sączu (11,4%) i Urzędzie Skarbowym w Kołobrzegu (12,4%).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli takie zróżnicowanie w egzekwowaniu zaległości nie miało uzasadnienia, a wynikało z niewłaściwej działalności urzędów i nieskutecznego nadzoru. Urzędy o podobnym zatrudnieniu i liczbie podatników uzyskiwały zróżnicowane wyniki w ściągальności egzekucyjnej (np. Urząd Skarbowy Warszawa Bielany 85,5%, a Urząd Skarbowy Warszawa Bemowo 10,8%, Urząd Skarbowy w Mińsku Mazowieckim 81,6%, zaś Urząd Skarbowy w Siedlcach 18,2% (*pkt II str. 21-22*).

2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązujące przepisy prawa, w tym zwłaszcza dotyczące ochrony wierzycieli zawarte w przepisach Kodeksu cywilnego, ochrony interesów budżetu wynikające z przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz zasady egzekucji należności pieniężnych ustalone w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, umożliwiały dochodzenie roszczeń w stosunku do dłużników. Urzędy skarbowe nie wypracowały natomiast w praktyce skutecznych - wynikających z przepisów prawa - procedur dochodzenia należności.
3. Opóźnienia w ustalaniu zaległości oraz dłużników, a w następstwie tego opóźnione wystawianie tytułów wykonawczych, stanowiło podstawową przyczynę obniżenia się skuteczności egzekucyjnej. Znaczny upływ czasu pomiędzy terminami zapłaty należności, a wystawieniem tytułów wykonawczych umożliwiawał dłużnikom wyzbywanie się składników majątkowych, co utrudniało lub wręcz uniemożliwiało ich zajęcie dla zaspokojenia roszczeń. Stwierdzono coroczny wzrost liczby tytułów wykonawczych oraz kwoty nimi objętej, w stosunku do których postępowanie kończono protokołami nieściągальności (*pkt II str. 23 i 28*).

Ustalenia kontroli wykazały, że we wszystkich kontrolowanych urzędach skarbowych wystąpiły opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych w stosunku do daty powstania wymagalności obowiązku zapłaty należności i kierowania ich do komórek egzekucyjnych. Podobne opóźnienia dotyczyły również organów gmin oraz dysponentów funduszy celowych. Oznaczało to, że ściągalność należności pieniężnych była faktycznie niższa niż wykazywały współczynniki ściągalności (*pkt II str. 24-25*).

4. Pomimo corocznego wzrostu liczby tytułów wykonawczych kierowanych do postępowania egzekucyjnego oraz wielkości zaległości nimi obejmowanych, nie wszystkie zaległości były obejmowane tytułami wykonawczymi. Zaległości wobec budżetu państwa wg stanu na koniec 1994 r. wynosiły 7.047,2 mln zł i w 1995 r. zwiększyły się do 7.610,6 mln zł. Kwota zaległości budżetowej, która objęta była tytułami wykonawczymi zwiększyła się z 2.111,2 mln zł w 1994 r. do 2.395,3 mln zł w 1995 r., a na koniec I półrocza 1996 r. wyniosła 2.038,9 mln zł. Niewłaściwe oprządkowanie informatyczne oraz duże obciążenie urzędów skarbowych w pierwszych miesiącach każdego roku, wynikające z konieczności naliczenia podatków oraz upływu okresu sprawozdawczego, powodowało zaniechanie w tym czasie wystawiania tytułów wykonawczych w stosunku do dłużników. Urzędy nie posiadały jednolitego systemu informatycznego, który by pozwolił na sprawne ujawnienie dłużników i kierowanie tytułów do egzekucji (*pkt II str. 24-25*).
5. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły również samego postępowania egzekucyjnego. W sposób opieszale podejmowane były czynności egzekucyjne, jak również występowały nieuzasadnione przerwy w postępowaniu.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera terminów postępowania. Terminy takie zostały określone w instrukcji egzekucyjnej, opracowanej przez Ministerstwo Finansów dla działów egzekucyjnych urzędów skarbowych w 1985 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, instrukcyjny charakter terminów (np. w zakresie podejmowania czynności, ich zakończenia, zwózki zajętych nieruchomości i ich sprzedaży) oraz niedostateczny nadzór nad działalnością urzędów powoduje, że terminy te nie są w praktyce urzędów przestrzegane (*pkt II str. 25-28*).

6. Urzędy skarbowe dla należności budżetowych, a również organy gmin oraz inne jednostki, których należności na podstawie przepisów szczególnych mogły być dochodzone w trybie egzekucji administracyjnej, nie podejmowały działań dla wyegzekwowania swoich należności od osób trzecich, na których, zgodnie z przepisami ustawy o zobowiązaniach podatkowych, ciążyła odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe dłużników. W trakcie prowadzonych kontroli nie stwierdzono również, aby urzędy skarbowe korzystały z przepisów art. 527-534 kodeksu cywilnego i żądały uznania za bezskuteczne czynności prawnych dokonanych z pokrzywdzeniem Skarbu Państwa (*pkt II str. 23-24*).
7. Urzędy skarbowe w niedostatecznym stopniu stosowały zabezpieczenia majątkowe, zwłaszcza w stosunku do podmiotów, których dotychczasowe postępowanie i zaleganie w płatnościach podatkowych świadczyło o małej ich wiarygodności. Nie było również uzasadnione stosowanie upomnień w przypadkach, w których obowiązek danin publicznych o charakterze pieniężnym wynikał z przepisów ustawowych. Przepisy^{1/}, dopuszczały możliwość wszczęcia egzekucji bez doręczenia upomnienia m.in. w przypadkach, gdy zobowiązany miał ustawowy obowiązek obliczenia i uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania oraz egzekucja dotyczyła należności z tytułu grzywien, w tym mandatów karnych, nawiązek, odszkodowań i kosztów postępowania orzeczonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, a także grzywien, kar pieniężnych, kosztów postępowania i innych należności pieniężnych orzeczonych w postępowaniu karnym skarbowym. Ponadto, przyjęta w urzędach skarbowych praktyka doręczania ponawianych upomnień zobowiązanemu nie znajduje w ocenie Najwyższej Izby Kontroli uzasadnienia i podstaw prawnych. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 1991 r.^{2/} stanowi, że po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Stosowanie tego typu praktyk wydłużało procedurę dochodzenia należności (*pkt II str. 26*).

^{1/} rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. Nr 81, poz. 354; z 1994 r. Nr 86, poz. 401).

^{2/} zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 1991 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (M.P. Nr 38, poz. 272; z 1994 r. Nr 58, poz. 495).

8. Na niską skuteczność postępowania egzekucyjnego wpływało również stosowanie w ograniczonym zakresie środków egzekucyjnych, przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ograniczano się bowiem do stosowania egzekucji tylko z pieniędzy lub zajęcia rachunków bankowych (*pkt II str. 23*).

Urzędy w mniejszym stopniu stosowały zajęcia ruchomości, a zwłaszcza nie prowadziły w dostatecznym wymiarze sprawnego i skutecznego odbioru zajętych ruchomości oraz ich sprzedaży, zwłaszcza w przypadkach, gdy zajęcie mogło dotyczyć specjalistycznego wyposażenia służącego do działalności produkcyjnej.

Ustalenia kontroli wykazały, że dotychczas w praktyce urzędów nie stworzono sprawnego systemu sprzedaży zajętych i zwiezionych przedmiotów. Zajęte w toku postępowania egzekucyjnego ruchomości nie były odbierane dłużnikom i zwożone do składnic urzędów skarbowych, pomimo że dłużnicy nie regulowali swoich zobowiązań. Uzasadniano to trudnościami w sprzedaży zwiezionych przedmiotów.

Stwierdzone nieprawidłowości przy zajmowaniu ruchomości dotyczyły zarówno niedostatecznego rozpoznania sytuacji majątkowej dłużników i sporządzenia protokołów nieściągalności, pomimo że dłużnicy posiadali składniki majątkowe możliwe do zajęcia, jak też zajmowania majątku o wartości niewspółmiernie wyższej do kwoty zadłużenia (*pkt II str. 28-30*).

9. Ustalenia kontroli nie wykazały opóźnień w przekazywaniu wyegzekwowanych kwot na rachunek dochodów budżetu państwa. Stwierdzono natomiast opóźnienia w przekazywaniu wyegzekwowanych środków na właściwe rachunki dochodów gmin oraz innych wierzycieli należności niepodatkowych (*pkt II str. 30-31*).

10. Uwagi Najwyższej Izby Kontroli odnosiły się do gospodarowania środkami specjalnymi przewidzianymi na finansowanie czynności egzekucyjnych urzędów skarbowych. Stwierdzono brak, stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, decyzji naczelników urzędów o powołaniu takich środków specjalnych, a ich podstawę funkcjonowania stanowiła decyzja Nr 4/ON/02 Ministra Finansów z

dnia 28 lipca 1992 r. w sprawie środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych w urzędach skarbowych, chociaż zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, decyzje o podjęciu lub zaniechaniu finansowania działalności w formie środków specjalnych podejmują kierownicy jednostek budżetowych. Decyzja Ministra Finansów, jako wewnętrzny akt normatywny, może stanowić podstawę dla powołania środków specjalnych przez naczelników urzędów. Środki specjalne na finansowanie działalności egzekucyjnej umożliwiały wprowadzenie prowizyjnego systemu wynagradzania pracowników prowadzących egzekucję (*pkt II str. 33-34*).

Ze środków specjalnych przeznaczonych na finansowanie czynności egzekucyjnych, dokonano zakupów wyposażenia urzędów skarbowych. W uregulowaniach Ministra Finansów dotyczących gospodarowania tymi środkami określono zadania, które mogą być finansowane z tych środków i nie przewidziano zakupów inwestycyjnych oraz finansowania wyposażenia dla innych, niż prowadzących egzekucję, komórek organizacyjnych urzędów.

Stwierdzono szereg przypadków nieprawidłowego rozliczania środka specjalnego z budżetem państwa a zwłaszcza zaniżanie wpłat do budżetu lub nieterminowe odprowadzanie nadwyżek środków obrotowych (*pkt II str. 34-35*).

11. W wyniku wdrożenia wniosków Najwyższej Izby Kontroli, dotyczących objęcia egzekucją zaległości budżetowych powstałych w okresie 1994 r. - I półrocze 1996 r., urzędy skarbowe zrealizowały tytuły wykonawcze na kwotę 24.518,7 tys. zł (*pkt II str. 37*).

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono bezspornie uszczuplenia dochodów budżetowych w wysokości 224,5 tys. zł, w tym kwota 155,9 tys. zł wynikała z nieprawidłowego rozliczenia wpłat do budżetu środków specjalnych. W wyniku kontroli do budżetu państwa odprowadzona została kwota 142,8 tys. zł, zaś odnośnie pozostałej kwoty Najwyższa Izba Kontroli sformułowała stosowne wnioski o uregulowanie zaległych wpłat.

3. UWAGI I WNIOSKI

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w celu realizacji przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zwiększenia skuteczności w egzekwowaniu należności pieniężnych, niezbędne jest podjęcie przez Ministra Finansów działań zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych, a mianowicie:

- 1) Opracowanie przez Ministra Finansów, realizującego politykę państwa w zakresie finansów publicznych, aktów określających szczegółowe zasady:
 - współdziałania jednostek organizacyjnych urzędów skarbowych w ewidencjonowaniu dłużników,
 - przeprowadzania analiz czynności prawnych dłużników dokonanych z pokrzywdzeniem Skarbu Państwa,
 - ustalania osób trzecich, na których ciążyła odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe dłużników,
 - prowadzenia sprzedaży zajętych ruchomości.
- 2) Wdrożenie w urzędach skarbowych systemu informatycznego umożliwiającego bezzwłoczne ustalanie dłużników i wystawianie tytułów wykonawczych na zaległości budżetowe.
- 3) Rozważenie powołania - przy komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych - wyspecjalizowanych jednostek, dla prowadzenia zwózek zajętych ruchomości, dokonywania ich wyceny, składowania oraz przeprowadzania sprzedaży.
- 4) Uregulowanie zasad gospodarowania środkami specjalnymi przeznaczonymi na finansowanie działalności egzekucyjnej, a w szczególności precyzyjne określenie celów na jakie mają być wydatkowane środki.
- 5) Dokonanie analizy i oceny działalności urzędów skarbowych w zakresie działalności egzekucyjnej, nadzoru sprawowanego przez dyrektorów izb skarbowych i w przypadkach negatywnych ocen w tym zakresie zastosowanie konsekwencji służbowych w stosunku do osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości.
- 6) Wprowadzenie przez organy administracji rządowej sprawujące nadzór nad wierzycielami, których należności są dochodzone w trybie egzekucji

administracyjnej właściwego nadzoru i kontroli nad realizacją obowiązku dochodzenia roszczeń finansowych w stosunku do dłużników.

W wyniku kontroli urzędów skarbowych sformułowane zostały wystąpienia pokontrolne, w których zawarto wnioski.

Wnioski dotyczyły przede wszystkim:

- * *podjęcia działań organizacyjnych w celu przestrzegania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,*
- * *wszczynania postępowania egzekucyjnego w terminach umożliwiających skuteczne dochodzenie należności,*
- * *prawidłowego planowania oraz rozliczenia środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych.*

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1.1. Źródła prawa w zakresie egzekucji administracyjnej

Podstawowymi aktami prawnymi, regulującymi administracyjne postępowanie egzekucyjne są:

- ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji^{3/}
- ustawa z 14 czerwca 1960 r. - kodeks postępowania administracyjnego^{4/},
- rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji^{5/},

^{3/} Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161; zm. z 1992 r. Nr 20, poz. 78; z 1993 r. Nr 28, poz. 127; z 1995 r. Nr 85, poz. 426; z 1996 r. Nr 43, poz. 189; Nr 146, poz. 680.

^{4/} Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26; Nr 27, poz. 111; z 1982 r. Nr 7, poz. 55; Nr 45, poz. 289; z 1983 r. Nr 41, poz. 185; z 1984 r. Nr 34, poz. 183; z 1986 r. 47, poz. 228; z 1987 r. Nr 33, poz. 186 i Nr 21, poz. 123; z 1989 r. Nr 20, poz. 107; z 1990 r. Nr 34, poz. 201; z 1991 r. Nr 100, poz. 442 i Nr 119, poz. 513; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 1, poz. 1 i Nr 74, poz. 368; z 1996 r. Nr 43, poz. 189; Nr 106, poz. 496

^{5/} Dz.U. z 1986 r. Nr 1, poz. 4; z 1989 r. Nr 49, poz. 273; z 1990 r. Nr 21, poz. 126 i Nr 47, poz. 281; z 1991 r. Nr 81, poz. 354 (obowiązywało do 21 stycznia 1997 r. Dz.U. Nr 1, poz. 1).

- rozporządzenie Ministra Finansów z 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu przeprowadzania publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych rodzajów ruchomości^{6/}.

1.1.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania egzekucyjnego w administracji ogólnie określony został w art. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji "określa postępowanie i środki przymusowe, stosowane przez organy administracji rządowej i organy gminy w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym (uiszczenie należności pieniężnych) lub obowiązków o charakterze niepieniężnym, a także sposób zabezpieczenia wykonania tych obowiązków".

1.1.2. Do obowiązków o charakterze pieniężnym, które mogą być poddane egzekucji administracyjnej ustawa zalicza dwa rodzaje należności:

- podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych oraz grzywny i kary pieniężne,
- inne należności pieniężne pozostające w zakresie właściwości organów administracji rządowej i organów gminy lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego i wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów.

1.2. Podmioty i uczestnicy postępowania egzekucyjnego

Zgodnie z art. 19 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest urząd skarbowy.

1.2.1. Zobowiązanym jest podmiot, wobec którego kierowana jest egzekucja. Podmiotem tym mogą być osoby fizyczne, prawne oraz państwowe, komunalne jednostki organizacyjne lub organizacje społeczne nie posiadające osobowości prawnej (art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

^{6/} Dz.U. z 1990 r. Nr 47, poz. 281; zm. z 1994 r. Nr 138, poz. 733.

W przypadkach zmiany osoby zobowiązanej w toku postępowania egzekucyjnego ma zastosowanie art. 30 §4 Kpa, który stanowi, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują następcy prawni.

1.2.2. Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe uregulowana została w ustawie z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych^{7/}.

Zgodnie z art. 40 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają również osoby trzecie, o których mowa w art. 41-48a ustawy, jeżeli zachodzą okoliczności przewidziane w ustawach. O odpowiedzialności tych osób orzeka organ podatkowy w odrębnej decyzji. Odpowiedzialność osoby trzeciej nie obejmuje kosztów egzekucyjnych i odsetek za zwłokę, powstałych przed terminem płatności, określonym w decyzji o odpowiedzialności podatkowej tej osoby.

1.2.3. Ponadto zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego (art. 527-534) wierzyciel może żądać uznania czynności prawnej dokonanej przez dłużnika z pokrzywdzeniem wierzycieli, wskutek której osoba trzecia uzyskała korzyść majątkową, za bezskuteczną w stosunku do osoby trzeciej, w przypadku gdy dłużnik działał ze świadomością pokrzywdzenia wierzycieli, a osoba trzecia o tym wiedziała lub przy zachowaniu należytej staranności mogła się dowiedzieć.

Czynność prawna dłużnika jest dokonana z pokrzywdzeniem wierzycieli, jeżeli wskutek tej czynności dłużnik stał się niewypłacalny albo stał się niewypłacalny w wyższym stopniu niż był przed dokonaniem czynności.

Przepisy te mają zastosowanie do należności pieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej gdy wierzycielem jest Skarb Państwa.

1.2.4. Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zwanym wierzycielem, stosownie do art. 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest:

^{7/} Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486; Nr 134, poz. 646; z 1995 r. Nr 5, poz. 25; Nr 85, poz. 426, z 1996 r. Nr 75, poz. 357

- dla obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów gminy - właściwy do orzekania organ I instancji,
- dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa - organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku.

Wierzycielem może być organ administracji publicznej, jak również może nim być jednostka organizacyjna, na rzecz której ma być wykonany obowiązek lub która jest zainteresowana albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku; w tym zakresie decydować będą przepisy o kompetencjach określonych organów lub państwowych jednostek organizacyjnych.

Na podstawie art. 6 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w dniu 28 października 1991 r. Minister Finansów wydał zarządzenie w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych⁸. Ww. zarządzenie reguluje tryb postępowania wierzycieli, o których mowa w art. 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, innych niż urzędy skarbowe, uprawnionych do stosowania środków egzekucyjnych lub do żądania od organu egzekucyjnego zastosowania tych środków w celu ściągnięcia od zobowiązanego należności pieniężnych w trybie egzekucji administracyjnej. Zarządzenie (§ 6 ust. 2) stanowi, że wierzyciel który nie posiada uprawnień do prowadzenia egzekucji we własnym zakresie albo gdy prowadzona przez niego egzekucja okazała się bezskuteczna, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania zobowiązanego lub miejsca prowadzenia przez niego działalności gospodarczej - z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Wierzyciel powinien również przekazać urzędowi skarbowemu posiadane informacje o majątku i źródłach dochodu zobowiązanego.

W ustawie z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych na niektóre rodzaje świadczeń pieniężnych oraz określenia właściwości organów podatkowych w zakresie umarzania

^{8/} M.P. z 1991 r. Nr 38, poz. 272, zm. z 1994 r. Nr 58, poz. 495.

zaległości podatkowych^{9/} przyznano wierzycielom zaległości podatkowych i niepodatkowych prawo dochodzenia w trybie egzekucji administracyjnej swoich roszczeń finansowych wraz z należnymi odsetkami za zwłokę. Terminy płatności podatków oraz innych należności budżetowych, szczególnie w sytuacji, kiedy powstają one z mocy prawa - określone są w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów podatków. Zasady obliczania odsetek określone zostały rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1989 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych^{10/}, które obowiązywało do dnia 31 stycznia 1995 r. Od 1 lutego 1995 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych^{11/}.

1.2.5. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wykonuje się obowiązki wynikające z decyzji, postanowień lub ugody, wpływających bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego oraz przepisów innych gałęzi prawa stosowanych przez organy administracyjne (art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Kodeks postępowania cywilnego i ustawa o postępowaniu egzekucyjnym przewiduje poddanie egzekucji administracyjnej niektórych orzeczeń sądowych.

Administracyjne postępowanie egzekucyjne i sądowe postępowanie egzekucyjne może być prowadzone co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego. Następuje wtedy zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej. Zgodnie z art. 62 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i art. 773 § 1 kpc organ egzekucyjny i komornik wstrzymują czynności egzekucyjne z urzędu lub na wniosek wierzyciela albo zobowiązanego i przekazują akta celem postępowań egzekucyjnych sądowi rejonowemu, który rozstrzyga w jakim trybie ma być prowadzona egzekucja łączna.

1.3. Podstawy egzekucji i środki egzekucyjne

Zgodnie z art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków wynikających z decyzji lub

^{9/} Dz.U. z 1989 r. Nr 6, poz. 40; zm. z 1990 r. Nr 1, poz. 4.

^{10/} Dz.U. z 1990 r. Nr 1, poz. 4 i Nr 50, poz. 295; z 1991 r. Nr 124, poz. 550; z 1993 r. Nr 134, poz. 654; z 1994 r. Nr 52, poz. 211 i Nr 126, poz. 620.

^{11/} Dz.U. z 1995 r. Nr 7, poz. 33.

postanowień właściwych organów albo w zakresie administracji rządowej i gminy bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Artykuł ten ustala, jakie akty mogą wprowadzać obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej. Mogą to być akty indywidualne - (decyzje lub postanowienia właściwych organów) - lub akty generalne - (obowiązki wynikające wprost z przepisów prawa).

1.3.1. Ustanowienie obowiązku w akcie indywidualnym lub generalnym nie daje podstawy do wdrażania postępowania egzekucyjnego. Podstawą wszczęcia tego postępowania jest wystawiony przez wierzyciela dokument urzędowy, stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku, którym wg ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest "tytuł wykonawczy" (art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Tytuł wykonawczy zgodnie z art. 27 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinien zawierać:

- określenie wierzyciela,
- pełne dane dotyczące zobowiązanego,
- treść egzekwowanego obowiązku, jego prawną podstawę, świadczenie wymagalności obowiązku, kwotę należności pieniężnej poddanej egzekucji,
- podstawę prawną wdrożenia egzekucji administracyjnej,
- datę wystawienia tytułu,
- pouczenie podmiotu zobowiązanego o obowiązku powiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu i sankcjach w przypadku nie zachowania tego obowiązku.

Zgodnie z art. 27 §2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do tytułu wykonawczego należy dołączyć dowód doręczenia zobowiązanemu upomnienia lub w samym tytule wykonawczym zamieścić stwierdzenie, że nie było konieczne doręczenie upomnienia.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia^{12/} określono przypadki, w których egzekucja

^{12/} Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 354; zm. z 1994 r. Nr 86, poz. 401.

administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego stosowania upomnień. Odnosi się to przede wszystkim do zobowiązań podatkowych.

Stosownie do art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji "Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego".

Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje on z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego.

Dla egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z orzeczeń sądowych tytułem wykonawczym jest orzeczenie sądowe zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

1.3.2. W trybie egzekucji administracyjnej dochodzone są również przewidziane w przepisach ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych odsetki za zwłokę.

Stosownie do art. 19 ust.1 i 2 ww. ustawy, podatek nie uiszczony w terminie płatności jest zaległością podatkową, ponadto za zaległość podatkową uważa się także nie wpłaconą w terminie zaliczkę lub nie pobraną przedpłatę. Od zaległości podatkowych pobierane są odsetki za zwłokę (art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych). Zasady obliczania odsetek, dla wszystkich podatników, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1989 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

1.3.3. Postępowanie egzekucyjne, tryb jego prowadzenia powoduje powstanie pewnych kosztów. Na koszty składają się opłaty za czynności egzekucyjne, np. opłaty za postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, za wezwanie policji (§ 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu przeprowadzania publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych rodzajów ruchomości). Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 63 i 106 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wydatkami egzekucyjnymi są koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji. Koszty te mogą być umorzone, z wyjątkiem kosztów o których mowa w § 6 ust. 5, tj. opłaty zryczałtowanej uiszczanej przez wierzyciela w przypadku wad tytułu wykonawczego, które uniemożliwiają przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego,

a które nie mogły być znane organowi egzekucyjnemu w chwili skierowania tego tytułu do egzekucji, w części lub całości w następujących przypadkach: (§ 7 pkt 1 ww. rozporządzenia):

- stwierdzenia nieściągalności kosztów od zobowiązanego lub gdy zobowiązany wykaże, że nie jest w stanie ich ponieść bez znacznego uszczerbku dla sytuacji finansowej,
- gdy za umorzeniem przemawiają szczególne okoliczności gospodarcze,
- jeżeli ściągnięcie tylko kosztów egzekucyjnych spowodowałoby niewspółmierne wydatki egzekucji.

Uprawnionym do umarzania kosztów egzekucyjnych jest organ egzekucyjny na rzecz którego koszty te przypadają oraz w trybie odwoławczym organ wyższego stopnia.

1.3.4. Stosownie do art. 67 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji środkami egzekucyjnymi należnościami pieniężnymi są:

- a) egzekucja z pieniędzy,
- b) egzekucja z wynagrodzenia za pracę,
- c) egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego,
- d) egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych,
- e) egzekucja z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych,
- f) egzekucja z ruchomości.

Najczęściej stosowanym przez urzędy skarbowe środkiem egzekucyjnym jest egzekucja z wynagrodzenia za pracę lub egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wskazuje na priorytetowe stosowanie któregośkolwiek ze środków egzekucyjnych, tym niemniej jednak w art. 7 § 2 ustawy wskazano na zasadę celowości, stanowiącą o tym, że należy stosować środki prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku, przy równoczesnym uwzględnieniu zasady stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego.

1.3.5. W zakresie terminów w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z których wynika, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1).

Załatwienie sprawy, zgodnie z art. 35 § 3 Kpa, powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ministerstwo Finansów w 1985 r. wydało instrukcję egzekucyjną dla działów egzekucyjnych urzędów skarbowych, w której określono w § 31 ust. 1, iż postępowanie egzekucyjne powinno być wszczęte nie później niż w ciągu 14 dni od daty otrzymania tytułu wykonawczego i zakończone w ciągu trzech miesięcy od tej daty. W uzasadnionych wypadkach postępowanie egzekucyjne może być przedłużone do sześciu miesięcy, a wyjątkowo w sprawach większych zaległości - do 12 miesięcy.

W przypadku egzekucji z ruchomości, zgodnie z instrukcją, zwózka zajętych ruchomości winna zostać dokonana w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od daty zajęcia ruchomości (§ 119), zaś sprzedaż zajętych ruchomości nie wcześniej niż siódmego dnia od daty zajęcia i nie później niż dwa miesiące od daty zwózki ruchomości.

Instrukcja regulowała również zasady sprzedaży zajętych ruchomości, w tym między innymi stanowiła, że ruchomości nie używane, stanowiące przedmiot obrotu handlowego, urząd skarbowy sprzedaje właściwym jednostkom handlu uspołecznionego lub innym jednostkom gospodarki uspołecznionej (§ 126). Jeżeli ruchomość nie mogła być sprzedana za pośrednictwem jednostki uspołecznionej urzędy zobowiązane były do organizowania przetargów (§ 132 ust. 1).

1.4. Zabezpieczenie wykonania zobowiązania

Zgodnie z art. 154 § 1-3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organ egzekucyjny dokonuje na wniosek wierzyciela, przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, zabezpieczenia należności pieniężnej, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję. Zabezpieczenie należności pieniężnych może dotyczyć również przyszłych powtarzających się świadczeń.

Organ egzekucyjny rozpatrując wniosek wierzyciela jest obowiązany przeprowadzić czynności wyjaśniające, w celu ustalenia, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, czy występują przesłanki uzasadniające ustanowienie zabezpieczenia. Wydanie postanowienia o zabezpieczeniu organ egzekucyjny może uzależnić od złożenia przez wierzyciela kaucji na zabezpieczenie roszczeń zobowiązanego o naprawienie szkód spowodowanych wykonaniem tego postanowienia (art. 157 § 2

ustawy). Organ egzekucyjny wydając postanowienia określa obowiązek, którego dotyczy zabezpieczenie oraz sposób i zakres zabezpieczenia (art. 157 § 1 ustawy). Postanowienie to doręcza się wierzycielowi, a doręczenie tego postanowienia zobowiązanemu następuje równocześnie z dokonaniem czynności zabezpieczających.

Stosownie do art. 164 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zabezpieczenie może być dokonane przez zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości albo przez wpis hipoteki przymusowej lub zakaz zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma urzędowej księgi wieczystej albo której księga wieczysta zaginęła lub uległa zniszczeniu. Zajęciu w celu zabezpieczenia nie podlegają rzeczy lub prawa zwolnione spod egzekucji, o których mowa w art. 8-11 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

1.5. Zasady odprowadzania wyegzekwowanych środków na rachunek wierzycieli

Terminy przekazywania dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa określono w § 8 ust. 4, a na rachunki gmin w § 39 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa^{13/}.

Zgodnie z § 8 ust. 4 tego rozporządzenia, dochody zgromadzone na rachunkach bieżących urzędów skarbowych przekazywane są przez te urzędy, według stanu na 10 dzień każdego miesiąca, w dniu 21 danego miesiąca na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, z zachowaniem podziału według subkont, o których mowa w § 7 ust. 2 tego rozporządzenia.

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin^{14/}, dochody gmin pobierane przez urzędy skarbowe są odprowadzane na rachunki właściwych budżetów gmin najpóźniej w ostatnim dniu dekady następującej po dekadzie, w której wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego.

^{13/} Dz.U. Nr 76, poz. 333; zm. z 1992 r. Nr 6, poz. 22 i Nr 80, poz. 411.

^{14/} Dz.U. z 1993 r. Nr 129, poz. 600; zm.: z 1994 r. Nr 105, poz. 509; Nr 124, poz. 601; z 1995 r. Nr 101, poz. 503; Nr 124, poz. 601; Nr 154, poz. 794; z 1996 r. Nr 149, poz. 704, Nr 156, poz. 774.

Zasady i terminy odprowadzania środków na rachunki funduszy celowych regulują przepisy dotyczące tych funduszy.

W przypadkach nieuregulowania tych zasad w ustawie tworzącej fundusz stosuje się przepisy rozporządzeń w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszu, wydanych na podstawie art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe^{15/}. W okresie objętym kontrolą nie wydano żadnego rozporządzenia na tej podstawie.

1.6. Środki specjalne

Zasady funkcjonowania środków specjalnych m.innymi w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, rodzaje dodatkowych wpływów budżetowych stanowiących ich przychody oraz sposób ich rozdysponowania określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych^{16/} (weszło w życie 16 maja 1991 r.), wydane na podstawie art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.

1.6.1. Minister Finansów, decyzją nr 4/ON/92 z dnia 28 lipca 1992 r. w sprawie środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych urzędów skarbowych, wydaną w związku z postanowieniem rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych zezwolił na utworzenie w urzędach skarbowych środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych. Źródłem dochodów środków specjalnych, wg tej decyzji, są opłaty za czynności egzekucyjne prowadzone przez urzędy skarbowe, które mogą być wydatkowane na wynagrodzenia prowizyjne dla pracowników wykonujących egzekucję oraz wydatki pochodne od tych wynagrodzeń (pkt 2).

Ze środków specjalnych mogą być pokrywane także wydatki związane z prowadzeniem egzekucji jak np.: zwrot kosztów podróży służbowych, zakup materiałów biurowych, koszty remontu pomieszczeń i wyposażenia biurowego działów egzekucji oraz wydatki związane z bezpośrednimi czynnościami egzekucyjnymi np. koszty zwózki zajętych ruchomości (pkt 3).

^{15/} Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; zm.: z 1994 r. Nr 76, poz. 344; Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390; Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402; Nr 106, poz. 496; Nr 132, poz. 621; Nr 139, poz. 647.

^{16/} Dz.U. z 1991 r. Nr 42, poz. 184; zm. z 1993 r. Nr 38, poz. 166.

2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

2.1. Ściągalność egzekucyjna należności pieniężnych

Dla postępowania egzekucyjnego we wszystkich urzędach skarbowych stosowano zasadę podziału tytułów wykonawczych na trzy kategorie, a mianowicie:

– *egzekucję należności budżetowych.*

Należności te realizowane były za pośrednictwem organów podatkowych i tytuły wykonawcze wystawiały urzędy skarbowe.

Dotyczyło to m. innymi: podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i importowego, od spadków i darowizn oraz zaległości podatków zniesionych: obrotowego, od wzrostu wynagrodzeń, od płac, wyrównawczego.

Ponadto w tej grupie tytułów wykonawczych rejestrowane były tytuły obejmujące zaległości z tytułu dywidendy, oprocentowania kapitału w spółkach z jednoosobowym udziałem Skarbu Państwa, opłaty skarbowej oraz grzywnien karnych skarbowych.

Wielkość zaległości objętej tytułami wykonawczymi w tej grupie wyniosła w 1994 r. 2.111.183 tys. zł, w 1995 r. - 2.395.328 tys. zł, a na koniec I półrocza 1996 r. - 2.038.994 tys. zł;

– *egzekucję należności budżetów gmin.*

W tej grupie rejestrowane były tytuły wykonawcze wystawiane przez urzędy gmin i dotyczyły zaległości m. innymi: w podatku od nieruchomości, od środków transportu, od posiadania psów, opłat lokalnych, podatku rolnego i leśnego. W grupie tej rejestrowane były również tytuły wykonawcze, dotyczące zaległości w płatnościach do gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi wystawionymi przez gminy wynosiła w 1994 r. - 129.566 tys. zł, w 1995 r. - 217.244 tys. zł, a na koniec I półrocza 1996 r. - 169.224 tys. zł;

– *egzekucję należności innych wierzycieli.*

Dotyczyło to tytułów wykonawczych wystawionych przez inne, niż urzędy skarbowe i urzędy gmin, organy lub jednostki organizacyjne, których należności na podstawie odrębnych przepisów mogły być dochodzone na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dotyczyło to między innymi: grzywnien stosowanych przez organy administracji publicznej, wpłat do funduszy celowych (np. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego

Ubezpieczenia Społeczne Rolników), należności innych jednostek organizacyjnych (np. PKP, firm ubezpieczeniowych).

Kwota zaległości objętych takimi tytułami wykonawczymi wynosiła w 1994 r. 1.819.556 tys. zł, w 1995 r. - 1.781.852,8 tys. zł, a na koniec I półrocza 1996 r. - 1.297.672,9 tys. zł.

Współczynnik ściągłości mierzony wielkością kwot wyegzekwowanych w postępowaniu egzekucyjnym do wielkości objętej tytułami wykonawczymi w 1994 r. wyniósł 31,8% (przy kwocie 4.060.305,7 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi w 1994 r. wyegzekwowano 1.289.945 tys. zł) i w 1995 r. pozostał na identycznym poziomie (z objętej tytułami wykonawczymi kwoty 4.394.425 tys. zł, wyegzekwowano 1.398.697,6 tys. zł).

Wyniki kontroli wykazały, że od 1991 r. nastąpiło znaczne pogorszenie ściągłości. Współczynnik ściągłości obniżył się bowiem z 48,2% w 1991 r. do 36,7% w 1992 r., a w 1993 r. wyniósł tylko 28%. W latach 1994 i 1995 odnotowano niewielką poprawę w tym zakresie, co wskazuje na zahamowanie spadkowej tendencji skuteczności egzekucji.

(Wskaźnik ściągłości w kontrolowanych urzędach obrazuje zestawienie stanowiące załącznik nr 2).

W toku prowadzonej kontroli stwierdzono znaczne zróżnicowanie wskaźników ściągłości w kontrolowanych urzędach, które wynosiły od 10,8% do 88,5%. Tak znaczne różnice pomiędzy urzędami w skutecznym egzekwowaniu zaległości nie miały uzasadnienia.

Np.:

- ⇒ W 1994 r. w Urzędzie Skarbowym Warszawa Bielany wskaźnik ściągłości zaległości objętych tytułami wykonawczymi wynosił 85,5%, natomiast w Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo - 10,8%.*
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Białogardzie w 1994 r. osiągnięto wskaźnik ściągłości 47,1%, natomiast w Kołobrzegu - 12,4%.*
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Siedlcach osiągnięto w 1995 r. wskaźnik ściągłości 18,2%, natomiast w Urzędzie Skarbowym w Sokołowie Podlaskim 88,5%.*

Ustalenia kontrolne wykazały w 1994 r. wyższe wskaźniki ściągłości egzekucyjnej należności budżetu państwa (z kwoty 2.111.183 tys. zł wyegzekwowano 847.175 tys. zł), niż należności gmin i innych wierzycieli niepodatkowych.

Z kontroli wykonania budżetu państwa wynika, że wskaźnik ściągальności zaległości budżetowych wyniósł w 1994 r. 40,1% (z kwoty 2.111.183 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi, wyegzekwowano 847.175 tys. zł), natomiast zaległości budżetów gmin - 25,3% (z kwoty 129.566 tys. zł wyegzekwowano 32.753 tys. zł), a innych wierzycieli należności niepodatkowych 22,5% (z kwoty 1.819.564 tys. zł wyegzekwowano 409.477 tys. zł). W 1995 r. ściągальność egzekucyjna zaległości budżetowych wyniosła 39,7% (z kwoty 2.395.328 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi, wyegzekwowano 950.547 tys. zł), budżetów gmin - 25,7% (z kwoty 217.244 tys. zł wyegzekwowano 55.839 tys. zł), a innych wierzycieli zaległości niepodatkowych 22,0% (z kwoty 1.781.853 tys. zł wyegzekwowano 392.311 tys. zł). W I półroczu 1996 r. wskaźniki ściągальności wyniosły odpowiednio 34,9% dla zaległości wobec budżetu państwa, 17,3% dla budżetów gmin i 13,7% dla pozostałych wierzycieli. W analogicznym okresie 1995 r. współczynniki te wynosiły 24,2%; 10,8% i 14%.

Zaznaczyć należy, że wśród wierzycieli należności niepodatkowych, tytuły wykonawcze obejmujące największe zaległości, do urzędów skarbowych kierowały jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. ZUS posiadał uprawnienie do samodzielnego egzekwowania należności, a do działów egzekucyjnych urzędów skarbowych kierowane były sprawy, które we własnym zakresie nie mogły być załatwione. Tym samym tytuły wykonawcze Zakładu Ubezpieczeń Społecznych były trudniejsze do realizacji niż pozostałych wierzycieli.

W 1994 r. wskaźnik ściągальności egzekucyjnej zaległości wobec ZUS wynosił 23,3% (z kwoty 930.202,6 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi do urzędów skarbowych, wyegzekwowano 216.492 tys. zł), w 1995 r. - 23,6% (z kwoty 946.700 tys. zł wyegzekwowano 223.747 tys. zł). W okresie I półrocza 1996 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 14,5% (z kwoty 736.547 tys. zł wyegzekwowano - 106.568 tys. zł), zaś w analogicznym okresie 1995 r. - 14,3% (z kwoty 739.374 tys. zł wyegzekwowano 105.825 tys. zł).

Relatywnie wyższe wskaźniki ściągальności zaległości podatkowych stwierdzono w egzekucji prowadzonej w stosunku do podmiotów państwowych i spółdzielczych, zalegających z płatnościami należności budżetowych.

Wskaźniki ściągальności egzekucyjnej zaległości państwowych i spółdzielczych osób prawnych wynosiły: w 1994 r. - 41,5% (z kwoty 936.155 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi, wyegzekwowano 388.352 tys. zł), w 1995 r. - 42,3% (z kwoty 851.223 tys. zł wyegzekwowano - 360.377 tys. zł), a w I półroczu 1996 r. - 45% (z kwoty 714.723 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi, wyegzekwowano - 322.920 tys. zł), a w analogicznym okresie 1995 r. - 25,4% (przy zaległościach objętych tytułami w wysokości 637.632,7 tys. zł wyegzekwowano 162.164 tys. zł).

Kwoty zaległości w regulowaniu zobowiązań przez podmioty państwowe i spółdzielcze w kwocie zaległości budżetowych objętych tytułami wykonawczymi kształtowały się w 1994 r. na poziomie 44,3% w 1995 r. - 35,5% a w I półroczu 1996 r. - 35,1%.

Kwoty ściągnięte w wyniku egzekucji od podmiotów państwowych i spółdzielczych stanowiły, w kwotach ściągniętych ogółem na rzecz budżetu państwa w 1994 r. - 45,8%, w 1995 r. - 37,9% a w I półroczu 1996 r. - 45,3%.

Ustalenia kontroli wykazały, że samo wszczęcie postępowania egzekucyjnego było najskuteczniejszym środkiem w windykacji należności i dotyczyło zwłaszcza państwowych i spółdzielczych osób prawnych.

Przy zaległościach do wyegzekwowania w 1994 r. w wysokości 4.060.305,7 tys. zł na skutek wszczęcia postępowania egzekucyjnego wpłacono 622.549,8 tys. zł, co stanowiło 48,3% wyegzekwowanych należności. W 1995 r. z zaległości do wyegzekwowania w wysokości 4.394.425,2 tys. zł wpłacono 570.256,5 tys. zł, co stanowiło 40,7% wyegzekwowanych należności, a w okresie I półrocza 1996 r. przy zaległościach do wyegzekwowania 3.505.890,9 tys. zł samo wszczęcie postępowania egzekucyjnego spowodowało wpłatę w wysokości 396.707,6 tys. zł, co stanowiło 43,1% wyegzekwowanych należności.

Przy podejmowaniu czynności egzekucyjnych najczęściej stosowaną formą było pobranie od dłużników gotówki przez poborców lub zajęcie wierzytelności.

W 1994 r. na załatwionych ogółem 2.680.700 tytułów wykonawczych formę pobrania gotówki i zajęcia wierzytelności zastosowano w stosunku do 346.811 tytułów a formę zajęcia ruchomości w stosunku do 249.344 tytułów.

W 1995 r. na załatwionych ogółem 2.865.781 tytułów, pobrania gotówki, zajęcia wierzytelności dokonano w 397.383 przypadkach, a zajęcia nieruchomości w 260.267 przypadkach.

Corocznie wzrastała liczba tytułów wykonawczych (i kwota objęta tymi tytułami) zwracanych z powodu nieściągalności zadłużenia.

W 1994 r. nieściągalne należności wyniosły 668.052,3 tys. zł i w 1995 r. wzrosły do 829.192,1 tys. zł. W I półroczu 1996 r. zaległości nieściągalne wynosiły 409.786,6 tys. zł, podczas gdy w analogicznym okresie 1995 r. wynosiły 373.830,4 tys.

W przypadku nieściągalności zadłużenia urzędy skarbowe z zasady nie wszczynały postępowania w stosunku do osób trzecich, na których ciążyła odpowiedzialność za zobowiązania dłużników. Nie stwierdzono również przypadków

aby urzędy korzystały z przepisów art. 527-534 Kodeksu cywilnego i żądały uznania za bezskuteczne czynności prawne dokonane z pokrzywdzeniem Skarbu Państwa.

2.2. Wdrażanie postępowania egzekucyjnego

Ustalenia kontroli wykazały, że następował coroczny wzrost zaległości w bieżącym regulowaniu zobowiązań pieniężnych zarówno o charakterze podatkowym (zaległości z podatków pośrednich wzrosły z 1466,9 mln zł w 1994 r. do 1745 mln zł w 1995 r.), jak też pozapodatkowym. Jednocześnie stwierdzono, że tempo wzrostu zaległości ogółem było wyższe od tempa wzrostu zaległości obejmowanych tytułami wykonawczymi. Stwierdzono również występowanie pojedynczych przypadków obniżania się zaległości budżetowych objętych tytułami wykonawczymi przy dynamicznym wzroście zaległości ogółem, co umożliwiało uzyskanie przez urząd wyższych wskaźników ściągальności mierzonej wielkością kwot wyegzekwowanych do kwot objętych tytułami wykonawczymi, chociaż faktycznie kwoty wyegzekwowane były niewspółmiernie niskie w relacji do powstałych zaległości.

- ⇒ *O obniżającej się sprawności urzędów skarbowych w wystawianiu tytułów wykonawczych na zaległości budżetowe świadczyła sytuacja stwierdzona w Urzędzie Skarbowym Warszawa Bielany, gdzie zaległości wzrosły z 44,3 mln zł w 1994 r. do 55,5 mln zł na koniec I półrocza 1996 r., zaś w tym samym czasie kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi zmniejszyły się z 33,2 mln zł w 1994 r. do 16,9 mln zł wg stanu na koniec I półrocza 1996 r.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo wielkość zaległości dla czterech podstawowych zobowiązań (podatku VAT, podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz opłaty skarbowej) wzrosła z 20,6 mln zł w 1994 r. do 35,5 mln zł w 1995 r., a na koniec I półrocza 1996 r. wynosiła 43,5 mln zł. Liczba tytułów wykonawczych oraz kwoty nimi objęte obniżyły się z 369 tytułów na kwotę 5,5 mln zł w 1994 r. do 334 tytułów na kwotę 4,4 mln zł w 1995 r. i 63 tytułów na kwotę 2,8 mln zł w I półroczu 1996 r.*

Niepodejmowanie postępowań w stosunku do dłużników - wg zebranych w toku kontroli informacji - miało miejsce również w gminach oraz u dysponentów funduszy celowych, którzy w stosunku do zaległości własnych, jako wierzyciele, zobowiązani byli do wystawiania tytułów wykonawczych i przysyłania ich urzędom skarbowym. Z zebranych w toku kontroli informacji w 142 jednostkach, wynika bardzo zróżnicowane działanie gmin dla sprawnej windykacji należności, a w

przypadku Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego tylko nieliczne zaległości były przedmiotem postępowania. Z należytą starannością dochodzono natomiast zaległości w stosunku do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz funduszu ochrony gruntów rolnych.

- ⇒ W województwie kieleckim Urząd Miasta i Gminy w Opatowie w 1994 r. wystawił tytuły wykonawcze obejmujące 17,6% zaległości, a w 1995 r. - 20% zaległości, natomiast Urząd Miasta i Gminy w Lipniku tytułami wykonawczymi objął w 1994 r. 91,4% zaległości, a w 1995 r. 84,9% zaległości.
- ⇒ W województwie koszalińskim w Urzędzie Miasta i Gminy w Karlinie w 1994 r. objęto tytułami wykonawczymi 23,3% zaległości a w 1995 r. 61,8%, natomiast w Urzędzie Miasta Białogard w 1994 r. objęto tytułami wykonawczymi tylko 2,6% zaległości, a w 1995 r. 4,7%.
- ⇒ Na terenie działania Oddziału Regionalnego w Warszawie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego, przy zaległościach na koniec 1994 r. wynoszących 2,2 mln zł, a w 1995 r. 2,9 mln zł, nie wystawiono żadnego tytułu wykonawczego. W I półroczu 1996 r. przy zaległościach wynoszących ok. 3,5 mln zł, wystawiono 9 tytułów wykonawczych na kwotę 3 tys. zł.
- ⇒ Na terenie województwa siedleckiego placówka terenowa KRUS w Sokołowie Podlaskim przy zaległościach wynoszących 665 tys. zł nie wystawiła żadnego tytułu, a w 1995 r. tytułami objęto 0,2% zaległości. W Mińsku Mazowieckim w 1994 r. przy zaległościach wynoszących 883 tys. zł tytuły wykonawcze objęły zadłużenie na kwotę 9,7 tys. zł (1%) a w 1995 r. tylko 1,5% zaległości.

2.3. Realizacja przez urzędy skarbowe zadań egzekucyjnych

We wszystkich kontrolowanych urzędach skarbowych występowały opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych przez właściwe służby urzędów. Opóźnienie w wystawianiu tytułów miały miejsce zwłaszcza w pierwszych miesiącach roku kalendarzowego, co wyjaśniono okresem sprawozdawczym. Należy przy tym zaznaczyć, że urzędy nie miały jednolitego systemu informatycznego (część nie posiadała żadnego), który pozwalał na szybkie uzyskanie informacji o podatnikach zalegających z płatnościami należności budżetowych. Ustalenia kontroli wykazały, że tytuły wykonawcze wystawiane były z opóźnieniem przekraczającym nawet 3 lata od daty powstania zaległości.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Łukowie na 38 analizowanych tytułów wykonawczych 20 wystawiono w okresie od 2 do 5 miesięcy od powstania zobowiązania, 4

tytuły wystawiono z opóźnieniem od 5 do 9 miesięcy, a w 3 przypadkach opóźnienie przekraczało 9 miesięcy.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Sokółce na 755 tytułów wystawionych w analizowanym okresie 258 wystawiono z opóźnieniem.*
- ⇒ W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Gdyni z analizowanych spraw w 42% przypadków wystawiano tytuły wykonawcze z opóźnieniem, a opóźnienia sięgały 15 miesięcy.*
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Siedlcach tytuł wykonawczy na zaległości z tytułu podatku dochodowego za 1991 r. wystawiono w lutym 1996 r.*
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo wszystkie badane tytuły wykonawcze na zaległości budżetowe wystawione zostały z opóźnieniem, w tym dwa z opóźnieniem 825 dni i 1132 dni.*
- ⇒ W Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku 33% tytułów wykonawczych na zaległości budżetowe wystawiono z opóźnieniem, a maksymalne opóźnienie wynosiło 274 dni.*

Urzędy po upływie terminów płatności należności budżetowych wystawiały upomnienie nawet dla zobowiązań, dla których - zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia - nie było wymagań poprzedzenia egzekucji wystawianiem upomnień.

Zaznaczyć przy tym należy, że upomnienia wystawiano po znacznym upływie czasu od terminów płatności.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Piotrkowie Trybunalskim w przypadku zaległości w podatku dochodowym termin płatności minął w dniu 5 maja 1995 r., zaś upomnienie - chociaż nie było takiego obowiązku - wystawiono dopiero w dniu 11 grudnia 1995 r.*
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Opocznie opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych na zaległości podatkowe wynikały z wcześniejszego wystawiania upomnień, chociaż nie było takiego obowiązku.*

Nieterminowo podejmowane były czynności egzekucyjne przez działy egzekucyjne urzędów skarbowych, a zwłaszcza nie dotrzymywano instrukcyjnego miesięcznego terminu podjęcia czynności od daty wpływu tytułu wykonawczego oraz 3 miesięcznego terminu zakończenia egzekucji. Przy podejmowaniu czynności egzekucyjnych opóźnienia sięgały nawet jednego roku.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Mińsku Mazowieckim w jednym przypadku podjęcie czynności egzekucyjnych nastąpiło w 11 miesięcy od daty wystawienia tytułu wykonawczego.
- ⇒ W Drugim Urzędzie Skarbowym w Radomiu tytuł wykonawczy wystawiony został w dniu 1 marca 1995 r., natomiast czynności egzekucyjne podjęto dopiero w dniu 22 listopada 1995 r.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Choszczynie pierwsze czynności egzekucyjne podjęto po upływie 9 miesięcy od wpływu tytułu wykonawczego.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo przy realizacji jednego tytułu przez okres 9 miesięcy nie podejmowano żadnych czynności a w innym przypadku pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi upłynęło ponad 10 miesięcy.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Sokółce opóźnienie w podejmowaniu czynności egzekucyjnych występowały w przypadku tytułów wykonawczych wystawionych na niskie kwoty do wyegzekwowania, zaś w przypadku tytułów wystawianych na kwoty wyższe czynności podejmowano bezzwłocznie i tak np. do tytułu SW/8/688/95 na kwotę 6,20 zł - pierwsze czynności podjęto po 188 dniach od daty wszczęcia postępowania, zaś w przypadku tytułu SM/20/286/95 na kwotę 16.498,60 zł - czynności podjęto w dniu wpływu tytułu.

Negatywnej oceny wymagają zwłaszcza przypadki, gdy opóźnienie w wystawianiu tytułów wykonawczych zbiegały się z opóźnionym podejmowaniem czynności egzekucyjnych.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Suwałkach na zaległość z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych za 1992 r. tytuł wykonawczy wystawiono w dniu 1 lutego 1996 r. i do sierpnia 1996 r. nie wyegzekwowano zaległości. Podobnie w tym Urzędzie za zaległość z tytułu podatku od osób fizycznych za 1993 r. tytuł wystawiono w dniu 26 lutego 1996 r. i do czasu zakończenia kontroli (sierpień 1996) egzekucja nie została zakończona.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Oleśnie na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego w dniu 01.10.1992 r. poborca skarbowy w dniu 25.04.1994 r. dokonał zajęcia ruchomości. Do końca I półrocza 1996 r. nie były podejmowane czynności egzekucyjne w celu wyegzekwowania należności z powyższego tytułu.

Ustalenia kontroli wykazały opieszale postępowanie urzędów w procesie egzekucji. Pomiedzy kolejnymi czynnościami następowała nieuzasadniona zwłoka, która powodowała nieskuteczność egzekucji.

W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Radomiu w sprawie oznaczonej symbolem akt SM/1503/94 dotyczącej zaległości podatkowej w wysokości 41.462 zł po wystawieniu w dniu 11 marca 1994 r. tytułu wykonawczego, 10 kwietnia 1994 r. dokonano zajęcia rachunku bankowego. Wobec nieskuteczności tego środka dopiero w styczniu 1995 r. dokonano zajęcia ruchomości, a w dniu 10 lutego 1995 r. wydano zarządzenie o jej odebraniu dłużnikowi. Zarządzenie w tej sprawie nie zostało wykonane. Podkreślić należy, że w maju 1995 r. po wycenie zajętych ruchomości urząd swoją decyzją wyraził zgodę na ratalną spłatę zadłużenia do końca 1995 r. W tej sytuacji wcześniejsze czynności egzekucyjne należy uznać jako zbędne.

W toku kontroli stwierdzono niedostateczny nadzór kierownictwa urzędów skarbowych nad działalnością pracowników prowadzących egzekucję. Nie prowadzona była kontrola zwracanych niewykonanych tytułów wykonawczych.

Np.

⇒ W Urzędzie Skarbowym w Radomsku załatwiono tylko 30% przydzielonych tytułów wykonawczych, zaś pozostałe były zwracane bez podania przyczyn. Jednemu z poborców przekazano do załatwienia 111 tytułów wykonawczych, z których w określonym terminie załatwił 28, zaś 83 zwrócił bez załatwienia, przy czym tylko w 8 przypadkach spisał raporty o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych.

Niedostateczne były działania urzędów przy zwózce zajętych ruchomości oraz sprzedaży zwiezionych przedmiotów. Nie dokonywano zarówno sprawnego odebrania zajętych ruchomości pomimo nie uregulowania zobowiązań, a również opieszale dokonywano sprzedaży zwiezionych ruchomości.

W 1994 r. ogółem na 249.811 zajęć ruchomości w 12054 przypadkach dokonano zwiezienia ruchomości a w 9.528 przypadkach ich sprzedaży. W 1995 r. na 260.267 zajęć ruchomości, zwózek dokonano w 15.839 przypadkach, a w 14.258 dokonano sprzedaży zajętych ruchomości. W okresie I półrocza 1996 r. na 126.135 zajęć ruchomości w 9.190 przypadkach zwieziono zajęte ruchomości i 6.059 przypadkach dokonano sprzedaży.

W toku kontroli stwierdzono, że na ograniczone stosowanie procedury zwiezienia zajętych ruchomości miały wpływ warunki magazynowania zajętych przedmiotów oraz trudności w ich sprzedaży. W ograniczonym zakresie stosowano przy tym uprawnienia dotyczące sprzedaży zajętych ruchomości organizacjom opieki społecznej. Nie wykorzystywano również możliwości sprzedaży za pośrednictwem jednostek prowadzących skup przedmiotów używanych.

- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Sanoku w dniu 18.10.1994 r. poborca dokonał zajęcia samochodu ciężarowego "ŻUK" o wartości 5 tys. zł. Do czasu kontroli, tj. do września 1996 r., zwózki zajętej ruchomości nie dokonano, pomimo nie wywiązania się przez dłużnika z zobowiązania.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Garwolinie trzy zwózki zajętych ruchomości dokonano po upływie 7 miesięcy od zajęcia, a sprzedaż ruchomości nastąpiła w okresie od 8 do 11 miesięcy od dokonania zwózki.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Sokółce zwózki dokonano po 194 dniach od zajęcia, a sprzedaży po 262 dniach od zwózki.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Bielsku Podlaskim pomieszczenia magazynowe do przechowywania zwiezionych ruchomości nie miały żadnego zabezpieczenia p.poż., a ponadto przechowywane w tych pomieszczeniach zajęte 1.764 paczki papierosów uległy zawilgoceniu.*
- ⇒ *W Drugim Urzędzie Skarbowym w Radomiu w magazynach Urzędu przechowywano 16 ruchomości, w tym 12 w okresie ponad roku, a po bezskutecznych próbach ich sprzedaży nie wykorzystano możliwości wynikającej z art. 108 pkt 2 ustawy z dnia 17 marca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dotyczącego sprzedaży organizacjom opieki społecznej lub jednostkom prowadzącym skup przedmiotów używanych.*

Przy zajmowaniu ruchomości nie zawsze uwzględniano możliwość ich sprzedaży, zwłaszcza gdy zajęte składniki majątkowe stanowiły specjalistyczne wyposażenie warsztatów. Na etapie zajmowania tych ruchomości w zasadzie niemożliwe było przeprowadzenie w przyszłości ich zwózki i sprzedaży, co stwarzało tylko pozory prowadzenia egzekucji. Jednocześnie pracownicy egzekucji nie mieli rozeznania odnośnie stanu majątkowego dłużników i pomimo obowiązku nie zasięgali stosownych informacji, nawet w innych komórkach organizacyjnych swoich urzędów skarbowych.

Stwierdzono również zajmowanie przedmiotów o nieproporcjonalnej wartości do stanu zadłużenia, co również uniemożliwiało konsekwentne prowadzenie egzekucji i zlikwidowanie zadłużenia.

- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Sokółce dla tytułu wykonawczego wystawionego na kwotę 12,10 zł poborca skarbowy dokonał w dniu 18.08.1995 r. zajęcia ciągnika rolniczego. Do września 1996 r. dłużnik nie wywiązał się z zobowiązania, zaś zwózki zajętego ciągnika nie dokonano.*

- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo u dłużnika, wobec którego wystawiono 14 tytułów wykonawczych, poborca dokonał zajęcia ruchomości w postaci podnośnika stacjonarnego, myjni automatycznej oraz kabiny lakierniczej. Zwózki zajętych ruchomości nie dokonano, pomimo że dłużnik uregulował należność tylko z jednego tytułu wykonawczego, co potwierdza nieracjonalność postępowania przy zajmowaniu tej ruchomości. Pracownik działu egzekucji urzędu wyjaśnił, że zajęcie ruchomości dokonane przez poborcę nie zostało zrealizowane, bowiem zajęte ruchomości stanowią stacjonarne wyposażenie warsztatu, którego demontaż faktycznie nie wchodzi w rachubę.*
- ⇒ *W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Częstochowie umorzono w trzech przypadkach postępowanie, uzasadniając brakiem majątku, który mógł być zajęty, chociaż dłużnicy posiadali samochody osobowe, czego pracownicy działu egzekucyjnego nie sprawdzili w urzędach prowadzących ewidencję pojazdów.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Radomsku odstąpiono od zajęcia ruchomości na podstawie oświadczenia dłużnika, że wystąpił o rozłożenie zadłużenia na raty. Dłużnik ten posiadał składniki majątkowe m.innymi samochód osobowy marki „Mercedes”, samochód ciężarowy „Kamaz” i jak ustalono wniosku takiego nie składał.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Siemiatyczach, zalegającej z wpłatą 45.527,0 zł z tytułu podatku VAT, spółce z o.o. zajęto w kwietniu 1996 r. pilę tarczową, a w czerwcu 1996 r. dokonano dalszych zajęć ruchomości (m.in. frezarki, pilarki, strugarki). Nie stosowano zaś innych środków egzekucyjnych pomimo, że jak wynikało z akt podatkowych, firma posiadała 2 rachunki bankowe (w PKO BP i PBG SA) oraz co najmniej jeden samochód. Do końca września 1996 r. spółka nie uregulowała zobowiązań, zaś zajętych ruchomości nie zwieziono.*

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków nieterminowego przekazywania wyegzekwowanych środków na rachunek dochodów budżetu państwa. Były natomiast przypadki opóźnienia w przekazywaniu środków na rachunki budżetów gmin oraz rachunki innych wierzycieli należności pozapodatkowych. Opóźnienia te wynikały przede wszystkim z nieterminowego rozliczenia poborców skarbowych tzw. rozpisywanie wyegzekwowanych środków na należności wierzycieli i kosztów postępowania egzekucyjnego.

- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo na zbadanych 5 przekazów, w 2 przypadkach przekazano po upływie 15 dni, a w jednym przypadku po upływie 32 dni od dnia wyegzekwowania. Na rachunek urzędu gminy w jednym przypadku przekazano wyegzekwowane środki po upływie 51 dni.*

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Krasnymstawie na rachunek wierzycieli pozapodatkowych przekazywano wyegzekwowane środki po upływie 30 dni, a w jednym przypadku 54 dni.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Zakopanem wyegzekwowaną kwotę przekazano gminie po okresie 5 miesięcy.
- ⇒ Opóźnienie w rozliczeniu poborców skarbowych z wyegzekwowanych środków w Urzędzie Skarbowym w Sokółce nastąpiło nawet po 15 dniach od wyegzekwowania środków od dłużników.

W toku kontroli stwierdzono przypadki nieprawidłowego ustalenia kosztów postępowania egzekucyjnego oraz niewłaściwego naliczania odsetek za zwłokę. Wprawdzie jednostkowe zawyżenia kosztów lub odsetek nie były znaczne, to przy skali tego zjawiska w niektórych urzędach umożliwiało uzyskanie wyższych przychodów środków specjalnych.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Piotrkowie Trybunalskim przyjęty sposób naliczania wydatków za dojazd, bez względu na miejsce wykonywania czynności egzekucyjnych i faktycznie poniesione wydatki, spowodował pobranie z tego tytułu, na szkodę zobowiązanych kwot wyższych - w I półroczu 1996 r. o prawie 5 tys. zł - od rozliczonych przez poborców kosztów podróży.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym Warszawa Wawer na 31 przeanalizowanych tytułów wykonawczych w 16 przypadkach zawyżono odsetki w granicach od 0,10 zł do 12,80 zł.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo na 30 poddanych analizie tytułów w 2 przypadkach zawyżono odsetki lub koszty postępowania w granicach od 269,73 zł do 350,60 zł.

Stwierdzono również przypadki zaniżania należnych kosztów egzekucyjnych lub odsetek za zwłokę.

- ⇒ W Urzędzie Skarbowym w Koninie na 72 przeanalizowane tytuły wykonawcze w 17 przypadkach błędnie naliczono opłaty za czynności egzekucyjne. Zaniżenia wynosiły do 174,50 zł.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym Warszawa Wawer w 11 tytułach na 31 zbadanych zaniżono odsetki w granicach od 0,10 zł do 639,90 zł.
- ⇒ W Urzędzie Skarbowym Warszawa Bemowo na 30 poddanych kontroli tytułów wykonawczych w 11 przypadkach stwierdzono zaniżenie odsetek lub kosztów w granicach od 0,23 zł do 502,55 zł.

2.4. Organizacja i finansowanie czynności egzekucyjnych

Liczba urzędów skarbowych, w których wyodrębnione były komórki organizacyjne dla prowadzenia egzekucji administracyjnych należności pieniężnych zwiększyła się z 320 wg stanu na koniec 1994 r. do 343 na koniec I półrocza 1996 r.

Liczba pracowników zatrudnionych w działach egzekucyjnych zwiększyła się z 3.067 zatrudnionych na 2.731 etatach w 1994 r. do 3539 osób zatrudnionych na 3077,6 pełnych etatach na koniec I półrocza 1996 r.

Zwiększenie zatrudnienia w działach egzekucyjnych umożliwiło zmniejszenie obciążenia pracowników działów egzekucyjnych. Średnia liczba załatwionych tytułów wykonawczych przypadająca na pracowników zajmujących się egzekucją (poborców skarbowych i referentów) zmniejszyła się z 1.012 w 1994 r. do 951 w 1995 r. W I półroczu 1996 r. wynosiła 471, podczas gdy w analogicznym okresie 1995 r. - 481.

W działach egzekucyjnych urzędów skarbowych występowały nadmierne dysproporcje w obciążeniu pracowników działalnością egzekucyjną. Świadczy to o nierównomiernym rozdysponowaniu etatów dla działów egzekucyjnych. Stwierdzono również, że mniejsza liczba spraw przypadających na pracowników działu egzekucyjnego nie miała istotnego wpływu na skuteczność prowadzonej egzekucji. Z liczbą spraw załatwionych przez poszczególnych pracowników egzekucji nie jest związana wysokość wynagrodzenia.

Liczba spraw przypadających na poszczególnych pracowników działów egzekucyjnych urzędów skarbowych wynosiła w 1994 r. od 654 w Urzędzie Skarbowym w Ostródzie do 3.575 w Urzędzie Skarbowym Warszawa Wawer. W 1995 r. liczba spraw przypadających na każdego pracownika wynosiła od 662 w Urzędzie Skarbowym w Nowym Dworze Mazowieckim do 3.678 w Urzędzie Skarbowym Warszawa Wawer. W 1995 r. w Urzędzie Skarbowym w Płocku, gdzie na pracownika przypadało 1.090 spraw, a współczynnik ściągальności ogółem wynosił 31,4%, przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników egzekucji wynosiło 2.535 zł, podczas gdy w Urzędzie Skarbowym Warszawa Wawer, w którym na każdego pracownika przypadało 3.698 spraw, a współczynnik ściągальności wynosił 33,3%, przeciętne wynagrodzenie wynosiło 1.672 zł.

Dla poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej stworzony został system motywacyjny premiujący pracowników działów egzekucyjnych w formie prowizji od wielkości wyegzekwowanych środków. W celu zapewnienia środków na wynagrodzenia prowizyjne oraz finansowanie wydatków związanych z prowadzeniem

egzekucji w urzędach skarbowych, powołane zostały środki specjalne. Źródłem przychodów środków specjalnych są opłaty za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjne.

*W 1994 r. przychody środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych w urzędach skarbowych we wszystkich urzędach wyniosły 96.912.392 zł zaś rozchody - 91.875.775 zł. W 1995 r. przychody wyniosły 106.077.862 zł a rozchody - 105.522.833 zł.
W I półroczu 1996 r. przychody wyniosły 59.791.869 zł, a rozchody 46.434.446 zł.*

W toku kontroli stwierdzono, że we wszystkich urzędach skarbowych funkcjonowały środki specjalne na finansowanie czynności egzekucyjnych, przy czym nie we wszystkich urzędach naczelnicy wydali w tej sprawie stosowne decyzje, o których stanowi rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych.

W urzędach, w których naczelnicy nie powołali aktami prawnymi środków specjalnych, rachunki środków specjalnych zostały otwarte na podstawie decyzji nr 4/ON/92 Ministra Finansów z dnia 28 lipca 1992 r. w sprawie środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych urzędów skarbowych. Decyzja Ministra Finansów nie powoływała środków specjalnych w każdym z urzędów skarbowych, lecz forma tego aktu i sformułowanie w pkt 1 iż "w urzędach skarbowych tworzy się środki specjalne" mogło sugerować powołanie takich środków we wszystkich urzędach.

Np. Odrębnych decyzji o powołaniu środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych urzędów skarbowych nie wydano:

- w Urzędzie Skarbowym w Oleśnie,
- w Urzędzie Skarbowym w Ostródzie,
- W Urzędzie Skarbowym w Aleksandrowie Kujawskim.

Na wynagrodzenia prowizyjne ze środków specjalnych (§11) przeznaczono w 1994 r. w kwotę 21.541.407 zł, co wraz z pochodnymi i zakładowym funduszem nagród stanowiło 36% wydatków z tych środków. W 1995 r. na wynagrodzenia w § 11 przeznaczono 30.347.922 zł, co z pochodnymi oraz nagrodami stanowiło 44,4%. W I półroczu 1996 r. wydatki na wynagrodzenie w §11 wyniosły 17.372.278 zł i wraz z pochodnymi stanowiły 61,6%.

System prowizyjny funkcjonujący w egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe pozwalał wypłacać pracownikom działów egzekucyjnych wyższe wynagrodzenia niż pozostałym pracownikom urzędów.

Średnie wynagrodzenia pracowników działów egzekucyjnych w kontrolowanych 63 urzędach kształtowało się na poziomie od 114,4% do 309% średniego wynagrodzenia pracowników urzędów, a w jednym przypadku wynagrodzenie pracowników egzekucji było niższe niż średnie wynagrodzenie w urzędzie.

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, podstawą gospodarowania środkami specjalnymi jest roczny plan finansowy, określający przychody i rozchody w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, w tym także wpłaty do budżetu. Zgodnie z § 7 ust. 1 tego rozporządzenia, w planie finansowym środków specjalnych mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku lub mogą być naliczane wyższe od planowanych przychody i rozchody bez zmiany planu pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu. Taka regulacja prawna dotycząca powiązania środków specjalnych z budżetem powoduje zaniżanie planu finansowego na etapie jego tworzenia dla zmniejszenia kwoty należnej budżetowi, a następnie realizowanie wyższych przychodów i rozchodów, które nie skutkują zwiększeniem środków przeznaczonych na wpłatę do budżetu.

W 1994 r. ogółem wpłaty do budżetu ze środka specjalnego przeznaczonego na finansowanie działalności egzekucyjnej wynosiły 42.432.111 zł i stanowiły 46,2% rozchodów, w 1995 r. - 41.189.958 zł tj. 39% rozchodów a w I półroczu 1996 r. - 10.862.661 zł tj. 23,4% rozchodów.

O zaniżonym planowaniu przychodów środka specjalnego świadczy plan opracowany w Drugim Urzędzie Skarbowym w Radomiu, w którym na 1995 r. plan przewidywał przychody w kwocie 305 tys. zł, a wpłatę do budżetu zaplanowano w wysokości 19,3 tys. zł. Przewidywane wykonanie w lipcu 1995 r. wynosiło 520 tys. zł. Na 1996 r. zaplanowano przychody w wysokości 309 tys. zł, co stanowiło 59% przewidywanego wykonania w 1995 r.

Stwierdzono również nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych odnośnie pozostawienia na koniec roku budżetowego ponadnormatywnego stanu środków obrotowych i nieodprowadzenie do budżetu różnicy pomiędzy faktyczną, a planowaną wielkością środków obrotowych.

- ⇒ *Urząd Skarbowy w Garwolinie nie przekazał do budżetu nadwyżki środków obrotowych za 1994 r. w wysokości 51.783,8 zł oraz za 1995 r. w wysokości 58.736 zł. Dopiero w wyniku kontroli przekazano część nadwyżki za 1995 r. w wysokości 20.000 zł.*
- ⇒ *Urząd Skarbowy w Sokołowie Podlaskim nie przekazał do budżetu nadwyżki środków obrotowych za 1995 r. w wysokości 915,5 zł.*

Ustalenia kontroli wykazały, że ze środków specjalnych finansowano zakupy wyposażenia również dla innych komórek organizacyjnych urzędów skarbowych. Zakupów wyposażenia nie przewidywały przepisy decyzji Ministra Finansów o utworzeniu środków specjalnych na finansowanie czynności egzekucyjnych. Ogółem na cele inwestycyjne z tych środków w 1994 r. wydatkowano 2.234.428 zł tj. 2,43% ogółu rozchodów, w 1995 r. 2.038.961 zł tj. 1,93% rozchodu a w I półroczu 1996 r. - 116.713 zł tj. 0,25%.

- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Piotrkowie Trybunalskim ze środka specjalnego sfinansowano zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania, części zamiennych oraz mebli - w 1994 r. - za kwotę 23 tys. zł, w 1995 r. za kwotę ok. 6,4 tys. zł (za zgodą Ministerstwa Finansów) zaś w I półroczu 1996 r. za kwotę 11,5 tys. zł. Stwierdzono, że tylko 1 spośród nabytych w 1994 r. komputerów wykorzystywany był przez dział egzekucyjny, a pozostałe w innych działach.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym we Włodawie w 1995 r. zakupiono ze środka specjalnego m.in. zasilacz UPS dla kasy urzędu, sprzęt komputerowy, biurka (5 szt.), krzesła (15 szt.) za łączną kwotę 13,4 tys. zł. W czasie kontroli stwierdzono, że spośród zakupionego sprzętu w referacie egzekucyjnym znajdowało się jedynie 5 krzeseł obrotowych, zaś pozostały zakupiony sprzęt w innych komórkach organizacyjnych.*
- ⇒ *W Urzędzie Skarbowym w Radomsku zakupiony ze środka specjalnego sprzęt komputerowy nie był wykorzystany w działalności egzekucyjnej, gdyż jak wyjaśniano nie było w tym dziale instalacji zasilającej, właściwego oprogramowania oraz pracowników przyuczonych do obsługi komputera.*

3. INFORMACJA O PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIACH PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Kontrolę przeprowadzono w okresie III i IV kw. 1996 r. Poza kontrolą w urzędach skarbowych, zasięmano informacji w 142 jednostkach, tj. w gminach oraz innych jednostkach dysponujących środkami funduszy celowych (np. jednostkach KRUS, zarządach Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), na rzecz których urzędy skarbowe prowadziły egzekucję należności pieniężnych.

Do protokołów kontroli naczelnicy urzędów skarbowych nie wnieśli zastrzeżeń.

Wyniki kontroli urzędów skarbowych omówione zostały na naradach pokontrolnych oraz sformułowano 64 wystąpienia pokontrolne do naczelników urzędów skarbowych oraz dwa wystąpienia do dyrektorów izb skarbowych. W wystąpieniach zawarto oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski.

W pięciu przypadkach sformułowano zostały stosowne zawiadomienia do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej w stosunku do dziesięciu osób odpowiedzialnych za naruszenia dyscypliny. Naruszenie dyscypliny polegało na niedokonaniu pełnych i terminowych wpłat do budżetu w zakresie działalności finansowej w formie środka specjalnego.

W wyniku kontroli w jednym przypadku z powodu stwierdzonych nieprawidłowości rozwiązano stosunek pracy z kierownikiem działu egzekucji. W stosunku do czterech osób wdrożono postępowanie dyscyplinarne, trzy osoby otrzymały upomnienie, a w stosunku do 24 osób zastosowano konsekwencje premiowe.

Pomimo negatywnych ocen, zwłaszcza w zakresie nieterminowego wystawiania tytułów, naczelnicy urzędów nie składali zastrzeżeń do ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Podkreślić należy również, że odpowiadając na wystąpienia pokontrolne, informowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjętych działaniach dla objęcia tytułami wykonawczymi wszelkich zaległości budżetowych i zobowiązywali się przestrzegać instrukcyjnych terminów prowadzenia czynności egzekucyjnych.

Z informacji urzędów skarbowych o sposobie realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli wynika, że urzędy skarbowe wszczęły postępowanie egzekucyjne i zrealizowały tytuły wykonawcze dotyczące zaległości budżetowych z okresu 1994 r. - 1996 r. (I półrocze) w wysokości 24.518,7 tys. zł.

Zaznaczyć należy przy tym, że w niektórych urzędach zmniejszeniu uległa kwota zaległości budżetowych, np. w Urzędzie Skarbowym Warszawa Bielany kwota zaległości budżetowych zmniejszyła się w wyniku realizacji wniosków NIK z 83.675 tys. zł do 64.241 tys. zł, w Urzędzie Skarbowym w Radomsku kwota zaległości zmniejszyła się o 2.136 tys. zł. W sześciu skontrolowanych urzędach skarbowych w województwie siedleckim kwota zaległości zmniejszyła się o 8.838,5 tys. zł. Wskaźnik ściągальności w Urzędzie Skarbowym w Oleśnie wzrósł z 10,8% w I półroczu 1996 r. do 33,6% w okresie od listopada 1996 r. do 31 marca 1997 r.

Warszawa, dnia 12 maja 1997 r.

Akceptuję:

Dyrektor Generalny

Józef Mikosa

Warszawa, 1997-05-12

Dyrektor

Departamentu Budżetu Państwa

Wojciech Jasiński

Zatwierdzam:

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, 1997-05-13

Wykaz urzędów skarbowych objętych kontrolą

Lp.	Urząd Skarbowy	Województwo
1. 2. 3. 4.	U.S. w Bielsku Podlaskim U.S. w Sokółce II U.S. w Białymstoku U.S. w Siemiatyczach	Białostockie
5. 6. 7.	U.S. we Włodawie U.S. w Krasnymstawie U.S. w Chełmie	Chełmskie
8. 9. 10.	U.S. w Oleśnie U.S. w Kłobucku U.S. w Częstochowie	Częstochowskie
11. 12.	U.S. w Starogardzie Gdańskim I U.S. w Gdyni	Gdańskie
13. 14. 15.	U.S. w Choszcznie U.S. w Gorzowie Wlkp. U.S. w Słubicach	Gorzowskie
16. 17. 18.	U.S. w Mikołowie U.S. w Pszczynie U.S. w Jastrzębiu Zdroju	Katowickie
19. 20. 21.	U.S. w Turku U.S. w Koninie U.S. w Słupcy	Konińskie
22. 23. 24. 25.	U.S. w Jaśle U.S. w Sanoku U.S. w Brzozowie U.S. w Krośnie	Krośnieńskie
26. 27. 28.	U.S. w Białogardzie U.S. w Kołobrzegu U.S. w Szczecinku	Koszalińskie
29. 30. 31.	U.S. w Zakopanem U.S. w Nowym Sączu U.S. w Limanowej	Nowosądeckie
32. 33. 34.	U.S. w Ostródzie U.S. w Iławie U.S. w Olsztynie	Olsztyńskie
35. 36. 37.	U.S. w Kutnie U.S. w Sierpcu U.S. w Płocku	Płockie

Załącznik Nr 1

38.	U.S. w Opocznie	Piotrkowskie
39.	U.S. w Radomsku	
40.	U.S. w Piotrkowie Tryb.	
41.	U.S. w Mińsku Mazow.	Siedleckie
42.	U.S. w Łukowie	
43.	U.S. w Siedlcach	
44.	U.S. w Garwolinie	
45.	U.S. w Węgrowie	
46.	U.S. w Sokołowie Podlaskim	
47.	U.S. w Staszowie	Tarnobrzeskie
48.	U.S. w Sandomierzu	
49.	U.S. w Opatowie	
50.	U.S. w Ząbkowicach Śl.	Wałbrzyskie
51.	U.S. w Dzierżoniowie	
52.	U.S. w Świdnicy	
53.	U.S. w Pruszkowie	Warszawskie
54.	U.S. w Nowym Dworze Mazow.	
55.	U.S. Warszawa Bielany	
56.	U.S. Warszawa Wawer	
57.	U.S. Warszawa Bemowo	
58.	U.S. Warszawa Targówek	
59.	U.S. w Aleksandrowie Kujawskim	Włocławskie
60.	U.S. w Lipnie	
61.	U.S. we Włocławku	
62.	U.S. w Żarach	Zielonogórskie
63.	U.S. w Świebodzinie	
64.	U.S. w Krośnie Odrzańskim	
Urzędy objęte kontrolą rozpoznawczą		Radomskie
65.	U.S. w Szydłowcu	
66.	U.S. w Zwoleń	
67.	U.S. w Białobrzegach	
68.	I U.S. w Radomiu	
69.	U.S. w Grójcu	
70.	U.S. w Kozienicach	
71.	II U.S. w Radomiu	

**Wskaźniki ściagalności egzekucyjnej w kontrolowanych
urzędach skarbowych.**

w %

Lp	URZĄD SKARBOWY	OGÓŁEM			BUDŻET PAŃSTWA			BUDŻETY GMIN			POZOSTALI WIERZYCIELE		
		1994	1995	1996 lp	1994	1995	1996 lp	1994	1995	1996 lp	1994	1995	1996 lp
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.	U.S. w Bielsku Podlaskim	23,9	16,0	8,8	27,4	17,5	12,6	23,7	20,2	7,8	18,6	11,5	3,2
2.	U.S. w Sokółce	40,2	35,5	12,1	65,8	49,9	19,2	34,8	44,2	17,3	24,8	20,7	6,0
3.	II U.S. w Białymstoku	x	x	6,5	x	x	7,9	x	x	4,8	x	x	5,4
4.	U.S. w Siemiatyczach	40,4	26,8	23,3	47,0	27,8	38,2	35,1	42,2	27,3	39,2	22,4	15,2
5.	U.S. we Włodawie	37,7	44,2	17,7	42,7	63,2	24,0	22,1	49,0	40,0	32,8	26,2	11,2
6.	U.S. w Krasnymstawie	45,0	59,0	38,6	78,7	78,7	71,8	52,5	40,7	49,8	28,0	46,7	17,9
7.	U.S. w Chełmie	82,7	73,9	24,6	86,6	76,4	34,1	78,9	38,0	20,4	76,4	74,1	16,7
8.	U.S. w Oleśnie	17,6	14,9	11,9	22,2	19,8	20,9	50,5	24,5	15,6	14,9	9,2	6,4
9.	U.S. w Kłobucku	30,9	49,2	26,0	53,8	64,5	32,0	29,9	45,1	13,1	15,4	23,5	21,6
10.	U.S. w Częstochowie	39,1	31,2	23,0	60,2	39,7	37,5	14,4	25,7	18,0	22,0	22,3	12,5
11.	U.S. w Starogardzie Gdańskim	24,8	48,8	42,6	36,0	60,0	55,0	11,0	43,0	45,0	11,0	25,0	17,0
12.	I U.S. w Gdyni	41,8	54,5	26,5	56,2	71,1	35,9	17,1	22,0	66,9	13,6	18,5	12,2

Załącznik Nr 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
13.	U.S. w Choszcznie	27,0	42,9	51,5	44,6	91,8	83,9	21,7	51,6	64,1	13,0	11,7	25,3
14.	U.S. w Gorzowie Wlkp.	13,0	14,2	11,3	23,2	16,7	7,0	5,0	9,5	70,6	5,5	11,0	21,2
15.	U.S. w Słubicach	21,5	36,4	19,7	31,0	54,0	20,0	14,0	7,0	5,0	7,0	18,0	25,0
16.	U.S. w Mikołowie	31,1	49,8	35,0	50,2	73,0	34,7	40,0	48,6	22,1	35,6	16,8	8,7
17.	U.S. w Pszczynie	47,1	33,1	33,5	42,4	30,4	39,0	74,3	46,5	41,5	52,5	35,8	28,4
18.	U.S. w Jastrzębiu Zdrój	54,7	31,5	39,4	53,0	34,0	36,5	80,5	53,8	20,6	55,3	38,8	43,0
19.	U.S. w Turku	15,9	28,0	20,0	15,5	33,5	23,4	16,1	28,3	32,3	16,4	21,6	16,6
20.	U.S. w Koninie	63,0	60,6	50,5	71,0	78,0	62,0	33,0	57,0	44,0	56,0	43,0	41,0
21.	U.S. w Słupcy	68,7	42,4	14,1	85,6	51,1	11,7	36,0	37,5	17,3	22,7	38,1	14,7
22.	U.S. w Jaśle	47,0	41,3	38,4	45,7	48,5	23,7	49,2	18,4	17,7	34,7	11,8	10,5
23.	U.S. w Sanoku	46,8	41,1	26,2	61,0	56,6	31,7	58,5	25,4	83,7	32,8	20,6	14,5
24.	U.S. w Brzozowie	46,7	30,6	14,3	71,0	41,9	22,0	39,9	45,0	13,5	34,8	23,3	10,0
25.	U.S. w Krośnie	76,1	65,3	42,8	73,7	70,3	48,2	33,6	74,3	51,9	78,4	56,9	37,5
26.	U.S. w Białogardzie	47,1	47,3	46,4	65,8	66,9	58,9	77,7	43,9	61,3	20,3	23,0	19,6
27.	U.S. w Kołobrzegu	12,4	31,6	32,0	24,3	48,2	55,6	10,6	22,4	10,2	7,0	12,6	12,2
28.	U.S. w Szczecinku	43,2	50,4	32,0	70,9	70,8	42,8	31,7	77,8	17,7	22,4	30,5	27,2
29.	U.S. w Zakopanem	36,2	39,6	31,2	50,0	53,0	42,0	26,0	14,0	33,0	26,0	27,0	17,0
30.	U.S. w Nowym Sączu	13,2	11,4	5,0	23,4	17,7	6,6	14,0	4,6	1,6	5,1	6,9	4,2
31.	U.S. w Limanowej	29,5	40,2	31,9	25,0	39,6	31,6	88,8	71,4	31,0	58,5	51,7	42,6

Załącznik Nr 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
32.	U.S. w Ostródzie	30,5	52,7	31,9	49,8	64,8	40,7	35,5	33,8	27,4	10,5	46,4	20,5
33.	U.S. w Iławie	54,3	56,8	31,7	81,7	70,8	51,8	23,9	40,7	21,2	25,0	45,7	14,1
34.	U.S. w Olsztynie	55,1	54,1	66,5	44,2	65,5	41,8	44,7	36,6	9,5	73,3	38,7	63,2
35.	U.S. w Kutnie	51,0	53,8	29,8	60,5	65,7	36,7	32,4	69,4	31,5	48,1	45,2	22,2
36.	U.S. w Sierpcu	21,8	29,8	19,5	35,7	48,5	28,8	14,2	37,4	24,2	19,3	17,6	10,6
37.	U.S. w Płocku	29,0	31,4	12,7	26,4	39,5	17,5	24,5	32,5	8,0	31,7	17,3	5,6
38.	U.S. w Opocznie	63,1	35,6	31,5	74,5	31,9	33,7	57,2	49,0	22,5	42,2	40,8	26,9
39.	U.S. w Radomsku	20,2	16,8	12,1	25,0	24,1	10,6	38,0	18,3	27,0	11,7	11,9	12,4
40.	U.S. w Piotrkowie Tryb.	66,4	69,7	37,9	62,0	68,1	37,1	18,3	45,7	34,1	21,4	25,3	15,4
41.	U.S. w Mińsku Mazow.	76,0	81,6	69,9	87,6	90,1	83,2	56,8	74,5	67,3	69,8	76,9	59,7
42.	U.S. w Łukowie	78,3	65,3	68,4	92,6	73,2	82,5	50,2	59,7	53,1	64,0	61,3	57,4
43.	U.S. w Siedlcach	18,7	18,2	27,3	18,3	11,4	18,5	88,4	92,7	87,1	18,4	80,0	72,9
44.	U.S. w Garwolinie	60,7	74,4	54,2	69,8	82,4	64,9	44,5	51,0	44,0	52,2	63,9	39,9
45.	U.S. w Węgrowie	81,6	80,9	72,4	82,3	72,5	87,3	82,7	89,5	71,1	79,6	89,4	55,9
46.	U.S. w Sokołowie Podlaskim	69,5	88,5	68,7	87,6	96,9	67,2	80,3	72,9	77,6	61,7	73,0	56,9
47.	U.S. w Staszowie	77,1	60,1	58,0	61,1	43,6	63,8	10,6	39,6	49,0	83,5	71,4	58,1
48.	U.S. w Sandomierzu	61,5	31,8	72,5	62,0	80,0	75,0	17,0	36,0	12,0	81,0	75,0	46,0
49.	U.S. w Opatowie	71,7	70,0	50,4	85,3	89,0	79,8	41,2	57,2	25,5	61,4	58,7	51,0

Załącznik Nr 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
50.	U.S. w Ząbkowicach Śląskich	64,4	64,7	52,0	70,0	68,5	52,1	67,5	63,2	51,8	61,0	60,0	51,8
51.	U.S. w Dzierżoniowie	40,3	58,6	36,1	32,8	59,6	45,3	87,8	44,1	30,7	27,4	59,9	27,1
52.	U.S. w Świdnicy	46,2	20,9	9,2	56,1	20,7	7,7	84,2	44,6	18,7	19,8	15,7	11,0
53.	U.S. w Pruszkowie	63,3	65,7	53,7	59,1	60,1	49,2	39,4	80,8	70,0	71,0	71,5	57,4
54.	U.S. w Nowym Dworze Maz.	36,9	51,0	29,6	17,8	41,9	28,7	48,4	52,6	32,2	56,7	59,0	29,7
55.	U.S. W-wa Bielany	85,5	68,4	72,2	78,1	63,9	65,6	93,4	86,5	80,5	93,9	73,1	81,7
56.	U.S. W-wa Wawer	34,4	33,3	18,0	17,4	36,6	22,1	12,5	24,1	17,3	42,5	31,9	15,2
57.	U.S. W-wa Bemowo	30,9	10,8	7,8	26,3	17,8	20,8	45,1	6,6	0,4	32,7	7,6	1,8
58.	U.S. W-wa Targówek	43,4	52,9	22,1	30,8	50,1	13,0	10,0	21,9	13,3	62,3	65,4	55,8
59.	U.S. w Aleksandrowie Kujawskim	21,3	38,9	32,6	31,0	37,0	36,0	59,0	33,0	23,0	11,0	50,0	28,0
60.	U.S. w Lipnie	51,2	70,0	40,8	72,0	87,9	40,3	54,1	50,0	50,0	36,9	55,4	39,9
61.	U.S. we Włocławku	24,5	38,4	16,9	19,5	25,6	10,7	19,9	24,3	12,9	33,5	60,9	55,3
62.	U.S. w Żarach	16,9	24,5	23,7	27,4	42,5	30,2	2,9	2,8	51,9	10,1	10,0	16,9
63.	U.S. w Świebodzinie	25,3	33,4	16,0	21,0	36,0	18,0	16,0	15,0	8,0	17,0	19,0	12,0
64.	U.S. w Krośnie Odrzańskim	23,9	21,5	15,8	30,0	33,5	24,2	10,1	33,5	11,6	16,8	12,1	10,6

x/ wypełnienie pozycji jest niemożliwe - nowo powołany urząd

6. Akty prawne

j.t.DU 1991.036.161 - PASSIM, 12

DU 1964.016.093, 6, 8, 15, 28

DU 1964.043.269, 17, 18

DU 1986.001.004, 14

DU 1989.006.040, 17

DU 1990.001.004, 17, 20

DU 1990.047.281, 14, 20

DU 1991.042.184, 10, 23, 24, 37, 38

DU 1991.076.333, 23

DU 1991.081.354, 8, 19

DU 1993.129.600, 23

DU 1995.007.033, 17

DU 1995.013.059, 4

DU 1996.106.489, 12

j.t.DU 1980.009.026, 13, 15, 21

j.t.DU 1993.072.344, 23, 24

j.t.DU 1993.108.486, 6, 8, 15, 17, 19

MP 1991.038.272, 9, 16