

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DELEGATURA W KIELCACH

LKI-41014-08

Nr ewid. 161/2008/P/08/139/LKI

Informacja  
o wynikach kontroli efektywności  
egzekucji administracyjnej podatków  
i opłat, dla których ustalania lub  
określenia i pobierania  
właściwy jest organ gminy

Kielce maj 2009 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja  
o wynikach kontroli efektywności egzekucji  
administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania  
lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy**

---

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

---

*Akceptuję:*

Józef Górny

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

---

*Zatwierdzam:*

Jacek Jezierski

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia           maja 2009 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel/fax 0-prefiks-22-444-50-00  
www.nik.gov.pl

## Spis treści

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>5</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	5
2.2. Synteza wyników kontroli .....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	9
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>11</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych .....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	18
3.2.1. W urzędach miast .....	18
3.2.1.1. Realizacja dochodów .....	18
3.2.1.2. Ewidencjonowanie należności i zaległości podatkowych .....	20
3.2.1.3. Wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych .....	22
3.2.1.4. Efektywność działań podejmowanych przez komórki egzekucyjne urzędów miast .....	31
3.2.1.5. Funkcjonowanie systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego .....	35
3.2.1.6. Współpraca prezydentów miast z naczelnikami urzędów skarbowych .....	38
3.2.1.7. Realizacja zaleceń pokontrolnych regionalnych izb obrachunkowych .....	40
3.2.2. W urzędach skarbowych .....	40
3.2.2.1. Wprowadzanie tytułów wykonawczych do systemu Egapoltax .....	40
3.2.2.2. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych .....	41
3.2.2.3. Skuteczność egzekucji .....	43
3.2.2.4. Współpraca naczelników urzędów skarbowych z prezydentami miast .....	44
3.2.3. Inne ustalenia kontroli .....	45
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli .....</b>	<b>46</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	46
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	47
<b>5. Załączniki .....</b>	<b>50</b>
5.1. Tabele .....	50
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność .....	53
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	55
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	56

## 1. Wprowadzenie

**Temat:** Efektywność egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy.

**Numer kontroli:** P/08/139 – kontrola koordynowana.

Celem kontroli była ocena efektywności<sup>1</sup> i skuteczności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy, prowadzonej przez prezydentów miast oraz naczelników urzędów skarbowych. W szczególności ocenie podlegały:

- efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych;
- prawidłowość i terminowość wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych;
- prawidłowość funkcjonowania systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w urzędach miast;
- współpraca pomiędzy urzędami miast a urzędami skarbowymi;
- realizacja wniosków pokontrolnych regionalnych izb obrachunkowych, w zakresie zagadnień będących przedmiotem niniejszej kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 19 maja do 15 grudnia 2008 r. w 30 jednostkach, tj. 15 urzędach miast wybranych spośród 47 miast, których prezydenci posiadają uprawnienia organu egzekucyjnego<sup>2</sup> oraz 15 urzędach skarbowych w wybranych miastach<sup>3</sup>.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2006 – 2008 (30 kwietnia). Kontrole w urzędach miast przeprowadzono z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności, a w urzędach skarbowych – legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Potrzebę przeprowadzenia kontroli uzasadniały wyniki wcześniejszych kontroli NIK<sup>4</sup>, które wskazały na występowanie nieprawidłowości polegających m.in. na: nieuzasadnionej zwłoce w wystawianiu upomnień i tytułów egzekucyjnych, zaniechaniu lub opóźnianiu podejmowania czynności egzekucyjnych, nieopracowaniu pisemnych procedur kontroli finansowej, braku bieżącej kontroli stanu zaległości, ograniczaniu się do niektórych (łatwiejszych w stosowaniu) środków egzekucyjnych, nienależytym prowadzeniu kontroli podatkowej.

---

<sup>1</sup> Rozumianej jako stosunek uzyskanego rezultatu do poniesionego nakładu – vide rozdział 3.2.1.4. *Informacji*.

<sup>2</sup> Prezydenci 47 miast uzyskali uprawnienia organu egzekucyjnego na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (DzU z 1997 r. nr 36, poz. 224 ze zm.) oraz na podstawie art. 87 i 88 ustawy z 3 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872 ze zm.).

<sup>3</sup> Szczegółowy wykaz skontrolowanych podmiotów zamieszczono w załączniku do niniejszej *Informacji*.

<sup>4</sup> Kontrole nr: P/02/131 w zakresie realizacji przez urzędu skarbowe z terenu woj. podlaskiego, zabezpieczenia i egzekucji należności podatkowych, stanowiących dochody gmin w latach 2000-2001 – kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Białymstoku; P/06/148 w zakresie stosowania ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych – koordynowana przez Delegaturę NIK w Poznaniu.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie w urzędach miast egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest prezydent miasta.

W wyniku działań egzekucyjnych przez poddanych kontroli prezydentów miast wyegzekwowano 92,2 mln zł należności ze 116.142 tytułów wykonawczych. Zrealizowane należności stanowiły 92% tytułów wystawionych w okresie objętym kontrolą, a wartościowo – 38% kwoty z nich wynikającej. Zaległości z tytułu podatków i opłat objętych kontrolą zmniejszyły się na koniec 2007 r. w porównaniu ze stanem na koniec 2005 r. o 5,5% (z 722,6 mln zł do 683,1 mln zł).

We wszystkich skontrolowanych urzędach miast efekty finansowe uzyskane w wyniku egzekucji przewyższały nakłady poniesione na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy przygotowywaniu i prowadzeniu egzekucji. Wśród skontrolowanych urzędów miast wystąpiło znaczne zróżnicowanie wartości wskaźnika efektywności kosztowej<sup>5</sup> egzekucji (od 1,89 do 34,11).

We wszystkich urzędach miast wykorzystywano systemy informatyczne do obsługi ewidencji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepodjęciu właściwych działań w celu wyegzekwowania wszystkich zaległości ;
- występowaniu nieuzasadnionej zwłoki w wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych i podejmowaniu czynności egzekucyjnych we wszystkich skontrolowanych urzędach miast;
- prowadzeniu ksiąg rachunkowych w których zapisy nie odzwierciedlały stanu faktycznego, w ośmiu urzędach miast (53%);
- sporządzaniu sprawozdań budżetowych niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w trzech urzędach miast (20%);
- niedokonywaniu ocen terminowości podejmowanych czynności egzekucyjnych i prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez komórki kontroli i audytu wewnętrznego w 12 urzędach miast (80%).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie w skontrolowanych urzędach skarbowych egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest prezydent miasta.

---

<sup>5</sup> Iloraz kwoty uzyskanej z egzekucji do kwoty wydatków poniesionych bezpośrednio na wynagrodzenia pracowników w komórkach egzekucyjnych.

**Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:**

- wprowadzaniu ze znacznym opóźnieniem do systemu informatycznego tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji przez prezydentów miast w dziewięciu urzędach skarbowych (60%);
- przewlekłym prowadzeniu czynności egzekucyjnych w 14 urzędach skarbowych (93%);
- pogorszeniu się skuteczności egzekucji zaległości objętych tytułami wykonawczymi przekazanymi przez prezydentów miast w 11 urzędach skarbowych (73%).

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

1. Dochody z tytułu podatków i opłat objętych kontrolą uzyskane w okresie od 2006 r. do 30 kwietnia 2008 r. w 15 miastach wyniosły 7,8 mld zł i stanowiły istotny udział (21,8%) w zrealizowanych dochodach własnych. W 2006 r. dochody te były wyższe od planowanych o 5,7%, a w 2007 r. – o 11,3%.

Dochody z tytułu podatków i opłat uzyskane w wyniku egzekucji wyniosły łącznie 92,2 mln zł: 30,4 mln zł w 2006 r.; 50,3 mln zł w 2007 r. i 11,5 mln zł na koniec kwietnia 2008 r.

Stan zaległości z tytułu podatków i opłat łącznie dla wszystkich skontrolowanych miast zmniejszył się na koniec 2007 r., w porównaniu ze stanem na koniec 2005 r., o 5,5% – z 722,6 mln zł do 683,1 mln zł (*str. 18-19 informacji*).

W okresie objętym kontrolą prezydenci miast<sup>6</sup> wystawili 321.156 upomnień na kwotę 390,2 mln zł oraz 125.755 tytułów wykonawczych na kwotę 243,5 mln zł (*str. 22, 30 informacji*).

Prezydenci siedmiu miast<sup>7</sup> nie podjęli niezbędnych czynności (wystawienie upomnień lub tytułów wykonawczych) w celu niezwłocznego wyegzekwowania zaległości. Stan zaległych podatków i opłat w stosunku do których nie podjęto niezwłocznych działań wynosił odpowiednio: 49,4 mln zł na koniec 2005 r., 43,4 mln zł – 2006 r. i 54,5 mln zł – 2007 r., co stanowiło odpowiednio 10%, 9% i 12% zaległych podatków i opłat. Zaległości te były egzekwowane w następnych latach, tj. w 2006 r., 2007 r. i 2008 r. (*str. 23 informacji*).

2. Średni wskaźnik efektywności kosztowej (rozumiany jako stosunek kwoty uzyskanej z egzekucji do wydatków poniesionych bezpośrednio na wynagrodzenia

<sup>6</sup> Szczegółowe badania dotyczące m.st. Warszawa prowadzono na próbie losowo wybranych upomnień i tytułów wykonawczych wystawionych przez Biuro Podatków i Egzekucji Urzędu. Zgodnie z zapisami regulaminów organizacyjnych m.st. Warszawy, windykację zobowiązań podatkowych, dla których prezydent m.st. Warszawy jest właściwy do ich ustalania lub określania i pobierania, prowadzi 18 wydziałów budżetowo-księgowych w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy oraz Wydział Podatków i Opłat funkcjonujący w strukturze Biura Podatków i Egzekucji Urzędu, który zajmuje się obsługą podatników mających nieruchomości położone na terenie kilku dzielnic.

<sup>7</sup> W pozostałych urzędach miast nie było możliwe dokonanie ustaleń w tym zakresie – v. str. nr 21 i 23.

pracowników w komórkach egzekucyjnych) dla urzędów miast wyniósł: 7,9 w 2005 r. (bez Warszawy<sup>8</sup>); 7,7 w 2006 r.; 9,8 w 2007 r. i 5,8 w 2008 r.

Wśród skontrolowanych urzędów miast wystąpiło znaczne zróżnicowanie wartości tego wskaźnika. Najwyższa wartość w całym okresie objętym kontrolą wyniosła 60 (w 2007 r.), a najniższa – 0,4 (w 2005 r.). Wzrastała liczba urzędów miast, w których wskaźnik efektywności w danym roku był wyższy od przeciętnego wskaźnika wyliczonego dla wszystkich objętych kontrolą miast, co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia kryterium gospodarności. W 2005 r. dotyczyło to dwóch urzędów miast, w 2006 r. – czterech, w 2007 r. – pięciu (*str. 32-35 informacji*).

**3.** Prezydenci wszystkich miast objętych kontrolą nie przestrzegali obowiązku<sup>9</sup> niezwłocznego wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowania czynności egzekucyjnych, wynikającego z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>. Przyjęty do oceny próg istotności<sup>11</sup> (nie więcej niż 20% upomnień lub tytułów wykonawczych objętych badaniem wystawionych po upływie 30 dni) został przekroczony:

- we wszystkich urzędach miast w odniesieniu do terminów wystawiania upomnień;
- w 14 urzędach przy wystawianiu tytułów wykonawczych;
- w 11 urzędach przy podejmowaniu czynności egzekucyjnych.

Istotną przyczyną powstawania opóźnień było nieokreślenie w procedurach kontroli finansowej granicznych terminów wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowania czynności egzekucyjnych. W ocenie NIK takie działania świadczą o występowaniu mechanizmu korupcyjnego, polegającego na dowolności w postępowaniu urzędników (*str. 22-26 informacji*).

**4.** W ośmiu urzędach miast, wbrew zasadzie określonej w art. 24 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>12</sup>, zapisy w ewidencjach księgowych nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego, ponieważ nie dokonano na bieżąco odpisów

---

<sup>8</sup> Analizy wskaźnikowej dotyczącej 2005 r. nie przeprowadzono dla Urzędu m.st. Warszawy z uwagi na niemożność ustalenia w trakcie kontroli danych dotyczących wypłaconych w 2005 r. wynagrodzeń pracowników.

<sup>9</sup> Pomimo że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.) nie określają, po jakim czasie od otrzymania przez organ egzekucyjny tytułu wykonawczego należy wszcząć postępowanie oraz podjąć kolejne czynności egzekucyjne, to zgodnie z art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej zobowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

<sup>10</sup> DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>11</sup> Próg istotności stanowi górną granicę tolerancji dla nieprawidłowości występujących w kontrolowanej działalności, stwierdzonych w wyniku kontroli całej populacji lub ekstrapolowanych z badania próby – *Podręcznik kontrolera NIK, cz. B6 Istotność*.

<sup>12</sup> DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

zaległości w kwocie ponad 3,5 mln zł. Prowadzenie ksiąg rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości stanowi czyn zabroniony z art. 77 pkt 1 tej ustawy.

Prezydenci trzech miast w sporządzonych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S o wykonaniu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w zakresie podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych wykazali dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>13</sup> (str. 21-22 informacji).

**5.** We wszystkich urzędach miast wykorzystywano systemy informatyczne do obsługi ewidencji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych. W pięciu urzędach systemy te mogły być wykorzystywane do bieżącego monitorowania stanu zaległości z tytułu podatków i opłat. W pozostałych dziesięciu urzędach wykorzystywane systemy informatyczne nie zapewniały możliwości monitorowania stanu zaległości oraz bieżącej oceny procesu pobierania i gromadzenia środków publicznych, a także terminowego i efektywnego przygotowywania i prowadzenia postępowań egzekucyjnych w zakresie podatków i opłat lokalnych (str. 20 informacji).

**6.** Prezydenci 14 miast ustalili w formie pisemnej procedury kontroli finansowej dla procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem w ramach systemu kontroli finansowej, zgodnie z wymogami art. 47 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>14</sup>.

W okresie objętym kontrolą tylko w jednym urzędzie miasta przeprowadzono badanie audytowe w zakresie prawidłowości funkcjonowania systemu dochodzenia należności pieniężnych tj. ustalania, pobierania, windykacji oraz egzekucji należności pieniężnych. W dwóch urzędach miast badania audytowe tylko częściowo obejmowały zakres związany z prowadzeniem egzekucji administracyjnej podatków i opłat. Prezydenci pozostałych dwunastu miast nie wykorzystywali w należyty sposób instytucji audytu wewnętrznego dla potrzeb uzyskania obiektywnej i niezależnej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów zarządzania i kontroli w zakresie windykacji i egzekucji zaległości z tytułu podatków i opłat objętych kontrolą (str. 35-38 informacji).

**7.** Naczelnicy 15 skontrolowanych urzędów skarbowych zaewidencjonowali w systemie informatycznym Egapoltax wszystkie tytuły wykonawcze przekazywane przez prezydentów miast.

Tylko jeden urząd skarbowy wprowadził do ww. systemu informatycznego wszystkie tytuły wykonawcze przed upływem 30 dni od daty otrzymania. W dziewięciu

---

<sup>13</sup> DzU z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

<sup>14</sup> DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.

urzędach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, gdyż liczba tytułów wykonawczych wprowadzonych do systemu po 30 dniach od daty ich wpływu przekroczyła ustalony próg istotności (nie więcej niż 20% tytułów wykonawczych objętych badaniem). W pozostałych pięciu urzędach ujawnione nieprawidłowości nie przekroczyły ww. progu istotności (*str. 40-41 informacji*).

**8.** Naczelnicy 14 urzędów skarbowych w sposób przewlekły prowadzili postępowania egzekucyjne (*str. 42-43 informacji*).

**9.** Naczelnicy urzędów skarbowych osiągnęli zróżnicowaną skuteczność w egzekwowaniu zaległości wynikających z tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast. Wynosiła ona od 0,1% do 68,7% kwot objętych tytułami. Średnia wartość dla skontrolowanych urzędów skarbowych wyniosła 22% (*str. 43-44 informacji*).

W 11 urzędach skarbowych w 2007 r. odnotowano niższy (od 7% do 146%), w porównaniu do 2006 r., wskaźnik skuteczności<sup>15</sup> egzekucji prowadzonej na podstawie tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast<sup>16</sup>. W tym samym okresie niższy (od 1% do 15%) wskaźnik skuteczności egzekucji w stosunku do tytułów pozostałych wierzycieli wystąpił w czterech urzędach skarbowych (*str. 43-44 informacji*).

**10.** W 20 skontrolowanych jednostkach ujawniono nieprawidłowości finansowe związane z: nieuzyskaniem przez gminy należnych dochodów – 4,1 mln zł, innymi nieprawidłowościami w wymiarze finansowym – 23,2 mln zł oraz inne nieprawidłowości na kwotę 5,3 mln zł.

W wyniku działań podjętych przez NIK jedna jednostka uzyskała pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych na kwotę 9 tys. zł (*str. 45-46 informacji*).

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Szybkie i skuteczne prowadzenie postępowań w zakresie egzekucji administracyjnej podatków i opłat jest równoznaczne z możliwością zwiększenia wielkości środków finansowych w budżetach miast.

Prezydenci miast nie wykorzystywali wszystkich możliwości mających na celu zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania byli właściwi.

Zwiększenie efektywności egzekucji uwarunkowane jest m.in. podjęciem przez prezydentów miast, w szerszym niż dotychczas zakresie, działań (w tym zarządczych i kontrolnych), zapewniających wyeliminowanie przypadków nieobejmowania

---

<sup>15</sup> Wskaźnik skuteczności egzekucji – wartość mierzona jako stosunek liczby tytułów załatwionych w danym roku (okresie) objętym kontrolą (w tym tytułów otrzymanych w latach poprzednich), do liczby tytułów otrzymanych w danym roku (okresie) objętym kontrolą.

<sup>16</sup> Spośród wszystkich 47 prezydentów miast, którzy posiadają uprawnienia organu egzekucyjnego.

postępowaniem egzekucyjnym powstających zaległości, jak również uniknięcie nieuzasadnionych opóźnień w wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowaniu czynności egzekucyjnych.

Dla osiągnięcia powyższych celów niezbędne jest również stałe monitorowanie stanu zaległości z tytułu podatków i opłat oraz adekwatności i skuteczności działań podejmowanych na rzecz eliminowania tych zaległości.

Efektywność egzekwowania należności z tytułu podatków i opłat, mająca bezpośredni wpływ na realizację dochodów gmin, powinna być przedmiotem szczególnego zainteresowania organów stanowiących gmin w ramach wykonywania kontroli działalności prezydentów miast (art. 18a ustawy o samorządzie gmin).

Istotne znaczenie dla zwiększenia skuteczności działań prezydentów miast w zakresie objętym kontrolą, ma działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych. Zdaniem NIK, problematyka egzekucji zaległości z tytułu podatków i opłat powinna być uwzględniana w działalności regionalnych izb obrachunkowych w większym niż dotychczas zakresie – nie tylko w ramach kontroli kompleksowych (raz na cztery lata), ale również w większym stopniu przy podejmowaniu kontroli doraźnych.

Niezbędne jest również zapewnienie pełnej realizacji wniosków pokontrolnych przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe.

Ważnym elementem poprawiającym egzekwowanie zaległości na rzecz budżetów miast jest terminowe i skuteczne prowadzenie postępowań egzekucyjnych przez naczelników urzędów skarbowych w przypadkach, gdy prezydent miasta przekazał do urzędu skarbowego tytuły wykonawcze.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

1. do prezydentów miast o:
  - dokonanie analizy oraz podjęcie adekwatnych działań mających na celu zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania są właściwi;
  - dokonywanie przez audytorów wewnętrznych stałych ocen systemu zarządzania i kontroli w celu zidentyfikowania i usunięcia źródeł nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli NIK;
  - pełną realizację wniosków pokontrolnych przedstawionych przez RIO;
2. do naczelników urzędów skarbowych – o dokonanie analizy oraz podjęcie adekwatnych działań mających na celu zwiększenie zarówno efektywności jak i skuteczności w egzekwowaniu należności wynikających z tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast.

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych

##### Przepisy ogólne dotyczące egzekucji administracyjnej

Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej określa ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zwanej dalej ustawą o post.egz.adm.)<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 19 § 2 ustawy, właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach, oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych (z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości), w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ.

Prezydenci miast objętych kontrolą uzyskali uprawnienia organu egzekucyjnego na podstawie ustawy z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>18</sup> oraz na podstawie art. 87 i 88 ustawy z 3 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>19</sup>. Uprawnienia organu egzekucyjnego posiadają obecnie prezydenci 47 miast (ich wykaz stanowi załącznik nr 1).

Zgodnie z art. 51 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej, zaległość podatkową stanowią niezapłacone w terminie podatki oraz zaliczka na podatek.

Na podstawie art. 2 § 1 ustawy o post.egz.adm., egzekucji administracyjnej podlegają m.in. następujące obowiązki: podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej; grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej; należności pieniężne, inne niż ww., jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej.

Zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, organem podatkowym pierwszej instancji, stosownie do swojej właściwości, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Na podstawie art. 1c ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>20</sup> oraz innych przepisów, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym w sprawach dotyczących m.in.: podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, opłaty od posiadania psów<sup>21</sup>, opłaty targowej, opłaty miejscowej, opłaty uzdrowskiej, opłaty adiacenckiej oraz opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami (ustalanych na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

<sup>17</sup> DzU z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.

<sup>18</sup> DzU z 1997 r. nr 36, poz. 224 ze zm.

<sup>19</sup> DzU nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>20</sup> DzU z 2006 r. nr 121, poz. 844 ze zm.

<sup>21</sup> Od 1 stycznia 2008 r., zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może wprowadzić taką opłatę; do 31 grudnia 2007 r. obowiązywał podatek od posiadania psów.

nieruchomościami<sup>22</sup>), opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień (ustalanej na podstawie ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>23</sup> wobec zobowiązanego zamieszkującego na terenie gminy), opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz opłaty za parkowanie w strefach płatnego parkowania (ustalanych na podstawie ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>24</sup>), opłaty planistycznej (ustalanej na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>25</sup>).

### **Prowadzenie postępowania egzekucyjnego**

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o post.egz.adm., egzekucja administracyjna może być wszczęta na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (art. 26 § 1), jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał zobowiązanemu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Przepisy ustawy o post.egz.adm., jak również przepisy wykonawcze do tej ustawy, nie określają, po jakim czasie od otrzymania przez organ egzekucyjny tytułu wykonawczego należy wszcząć postępowanie oraz podjąć kolejne czynności egzekucyjne. Natomiast zgodnie z art. 18 ustawy o post.egz.adm. – w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 35 § 1, organy administracji publicznej zobowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o post.egz.adm.<sup>26</sup>, wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie wynikającym z decyzji lub wynikającym z przepisów prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia (§ 3). Przypadki, w których postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia, określa § 13 ww. rozporządzenia.

Zasady prowadzenia egzekucji zostały określone w rozdziale 3 ustawy o post.egz.adm.

Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu egzekucyjnego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4

---

<sup>22</sup> DzU z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.

<sup>23</sup> DzU z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.

<sup>24</sup> DzU z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.

<sup>25</sup> DzU nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>26</sup> DzU nr 137, poz. 1541 ze zm.

ustawy). Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręzeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Wierzyciel dołącza do tytułu wykonawczego dowód doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podaje w tytule wykonawczym podstawę prawną braku tego obowiązku (art. 27 § 3). Tytuł wykonawczy winien zawierać dane określone w art. 27 § 1 ustawy.

Zawieszenie postępowania egzekucyjnego następuje w przypadkach określonych w art. 56 § 1 ustawy o post.egz.adm. w formie postanowienia wydanego przez organ egzekucyjny, który na podstawie art. 57 § 1 ustawy obligatoryjnie podejmuje zawieszony postępowanie egzekucyjne po ustaniu przyczyny zawieszenia.

Na podstawie art. 59 § 3 ustawy, organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego w przypadkach określonych w art. 59 § 1 i 2 ustawy.

Zgodnie z art. 62 ustawy o post.egz.adm., w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej do tej samej nieruchomości, rzeczy albo prawa majątkowego lub niemajątkowego, organ egzekucyjny wstrzymuje czynności egzekucyjne na wniosek wierzyciela zobowiązanego lub z urzędu i przekazuje akta egzekucji administracyjnej sądowi rejonowemu, zgodnie z przepisami ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>27</sup>. W przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzonej przez organy egzekucyjne, o których mowa w art. 19 ustawy, łączne prowadzenie egzekucji przejmuje naczelnik urzędu skarbowego, który pierwszy zastosował środek egzekucyjny, a jeżeli naczelnik urzędu skarbowego nie dokonał takiej czynności lub nie dokonał jej jako pierwszy – łączne prowadzenie egzekucji przejmuje naczelnik urzędu skarbowego właściwy według siedziby lub miejsca zamieszkania zobowiązanego (art. 63 § 1 ustawy).

Stosownie do § 8 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, wierzyciel jest uprawniony do uzyskania w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego, a organ egzekucyjny ma obowiązek udzielić wierzycielowi wyczerpującej odpowiedzi. Odpowiedź powinna być udzielona w terminie określonym w art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. bez zbędnej zwłoki.

### **Środki egzekucyjne**

Na podstawie art. 7 ustawy o post.egz.adm., organ egzekucyjny, stosując środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, zobowiązany jest do stosowania takich środków,

---

<sup>27</sup> DzU nr 43, poz. 296 ze zm.

które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a w przypadku możliwości zastosowania kilku takich środków, organ egzekucyjny zobowiązany jest do stosowania środków najmniej uciążliwych dla zobowiązanego.

Zamknięty katalog środków egzekucyjnych określono w art. 1a pkt 12a ustawy. Najczęściej stosowanymi środkami egzekucyjnymi są: egzekucja z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego oraz z renty socjalnej i rachunków bankowych (art. 72-75 ustawy o post.egz.adm.).

Zasady prowadzenia egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych regulują art. 89-96m ustawy.

Do egzekucji zaległości z ruchomości zobowiązanego poborca skarbowy przystępuje przez ich zajęcie (art. 97 – 109 ustawy o post.egz.adm.). Zajęciu podlegają ruchomości zobowiązanego, znajdujące się zarówno w jego władaniu, jak i we władaniu innej osoby, jeżeli nie zostały wyłączone spod egzekucji lub od niej zwolnione.

Z nieruchomości może być przeprowadzona egzekucja administracyjna, jeżeli zastosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne (art. 110 – 114i ustawy o post.egz.adm.). Egzekucja administracyjna z nieruchomości może być prowadzona tylko w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych lub ustalonych w ostatecznym orzeczeniu, a w przypadku orzeczenia sądu wydanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zaopatrzonego również w klauzulę wykonalności. Organ egzekucyjny (naczelnik urzędu skarbowego) podejmuje czynności egzekucyjne związane z egzekucją z nieruchomości na wniosek wierzyciela.

### **Przedawnienie zobowiązań podatkowych**

Zgodnie z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, termin przedawnienia zobowiązań podatkowych następuje z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Na podstawie art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został powiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny.

Na podstawie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

### **Zabezpieczenie zaległości podatkowych hipoteką lub zastawem skarbowym**

Na podstawie art. 34 § 1 Ordynacji podatkowej, Skarbowi Państwa i jednostce samorządu terytorialnego przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich, przede wszystkim z tytułu zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości. Hipoteka powstaje przez dokonanie wpisu do księgi wieczystej na podstawie doręczonej odpowiedniej decyzji podatkowej i tytułu wykonawczego lub zarządzenia zabezpieczenia (w przypadkach, w których jest wystawiane bez wydawania decyzji). Zgodnie z art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej<sup>28</sup>, hipoteka przymusowa jest skuteczna wobec każdorazowego właściciela przedmiotu hipoteki i przysługuje jej pierwszeństwo zaspokojenia przed hipotekami ustanowionymi dla zabezpieczenia innych należności (nie dotyczy to należności z tytułu kredytu bankowego).

Na podstawie art. 41 § 1 Ordynacji podatkowej, Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje, przede wszystkim z tytułu zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości, zastaw skarbowy na wszystkich, będących własnością podatnika oraz stanowiących współwłasność łączną podatnika i jego małżonka, rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych o wartości w dniu ustanowienia zastawu – co najmniej 10.400 zł<sup>29</sup>.

Zgodnie z art. 42 § 1 Ordynacji podatkowej, zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych i jest skuteczny wobec każdorazowego właściciela przedmiotu zastawu, i ma pierwszeństwo przed jego wierzycielami osobistymi. Zastaw skarbowy podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez naczelnika urzędu skarbowego na podstawie doręczonej, odpowiedniej ze względu na charakter zobowiązania, decyzji podatkowej (art. 44 Ordynacji podatkowej). W art. 42 § 5 ustawy określono przypadki wygaśnięcia zastawu.

### **Przepisy z zakresu finansów publicznych oraz rachunkowości**

Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości ma zastosowanie m.in. do gmin i ich związków, a także: gminnych jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, funduszy celowych, z zastrzeżeniem art. 80 ust. 1 ustawy.

Stosownie do art. 187 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wójt (prezydent, burmistrz) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu gminy.

Zgodnie z art. 47 ustawy o finansach publicznych, kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych

---

<sup>28</sup> Art. 36 uchylony z dniem 1 stycznia 2009 r. przez art. 1 pkt 6 ustawy z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 209 poz. 1318).

<sup>29</sup> Wysokość tej kwoty została ustalona od 1 stycznia 2006 r. zgodnie z pkt 1 obwieszczenia Ministra Finansów z 11 sierpnia 2005 r. w sprawie wysokości kwot wymienionych w art. 41 § 1 i w art. 112 § 1 pkt 3 ustawy – Ordynacja podatkowa (MP nr 49, poz. 671).

z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Procedury kontroli finansowej ustala w formie pisemnej kierownik jednostki, biorąc pod uwagę standardy określone przez Ministra Finansów w komunikacie nr 13 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>30</sup>. Procedury te obejmują między innymi:

- badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, w zakresie dotyczącym procesów pobierania, gromadzenia oraz zwrotu środków publicznych,
- prowadzenie gospodarki finansowej oraz procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem.

Zgodnie z art. 49 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>31</sup>, jednostki, których łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego przekroczy 40.000 tys. zł<sup>32</sup>, mają obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego. Szczegółowe regulacje dotyczące kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych zawierają art. 47-63 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>33</sup> dochodami gminy są m.in. podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy. W art. 4 ust. 1 ustawy z dnia z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>34</sup> określono jakie podatki i opłaty są źródłami dochodów własnych.

Zasady ewidencji podatków, opłat i innych należności budżetowych oraz zadań komórek rachunkowości zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>35</sup>. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2006 r., z tym że organy podatkowe miały czas do 1 stycznia 2007 r. na dostosowanie planów kont do zasad wynikających z rozporządzenia. Rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Finansów z 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości

---

<sup>30</sup> DzUrzM nr 7, poz. 58 (poprzednio DzUrzM nr 3, poz. 58).

<sup>31</sup> DzU nr 112, poz. 763.

<sup>32</sup> Do 30 czerwca 2006 r. obowiązywała kwota 35.000 tys. zł (rozporządzenie Ministra Finansów z 20 grudnia 2002 r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych - DzU nr 234, poz. 1970).

<sup>33</sup> DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>34</sup> DzU z 2008 r. nr 88, poz. 539 ze zm.

<sup>35</sup> DzU nr 112, poz. 761 ze zm.

i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>36</sup>.

Zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r., ewidencja podatków i opłat jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu jako jednostki budżetowej. W przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych za pomocą komputera należy zapewnić warunki określone w § 29 tego rozporządzenia (poprzednio § 23 rozporządzenia z 25 maja 1999 r.).

Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym, określone w § 4 ust. 2-6 ww. rozporządzenia.

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań budżetowych określa rozporządzenie Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>37</sup>. Do dnia 1 lipca 2006 roku obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 7 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>39</sup>, izby przeprowadzają co najmniej raz na cztery lata kontrolę kompleksową gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

### **Uwarunkowania ekonomiczne**

Dochody własne gmin to grupa dochodów budżetowych, na które samorządy lokalne mają największy wpływ.

W okresie objętym kontrolą następował wzrost dochodów ogółem, dochodów własnych ogółem, w tym z tytułu podatków i opłat. W poszczególnych latach wielkości te prezentuje poniższy wykres.

---

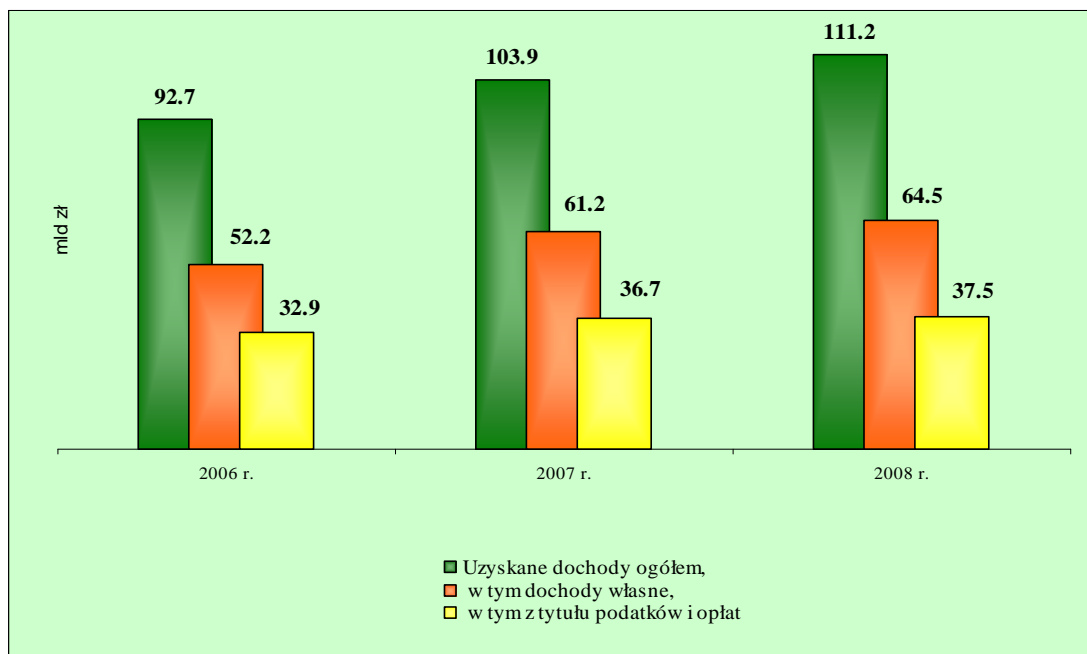
<sup>36</sup> DzU nr 50, poz. 511 ze zm.

<sup>37</sup> DzU nr 115, poz. 781 ze zm.

<sup>38</sup> DzU nr 170, poz. 1426.

<sup>39</sup> DzU z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.

Wykres nr 1 Dochody gmin: ogółem, własne, w tym z tytułu podatków i opłat



W porównaniu do 2006 r. wszystkie gminy uzyskały w 2008 r. wyższe dochody: ogółem o 20%, własne<sup>40</sup> – o 23,6% oraz dochody własne z tytułu podatków i opłat – o 14%<sup>41</sup>.

## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. W urzędach miast

#### 3.2.1.1. Realizacja dochodów

Dochody z tytułu podatków i opłat objętych kontrolą uzyskane w latach 2006 – 2008 (30 kwietnia) w 15 miastach wyniosły 7,8 mld zł (3 mld zł w 2006 r., 3,6 mld zł w 2007 r. i 1,2 mld zł w 2008 r.) i były wyższe o 6,8% od planowanych w kwocie 7,3 mld zł (2,9 mld zł w 2006 r., 3,2 mld zł w 2007 r. i 1,2 mld zł w 2008 r.<sup>42</sup>).

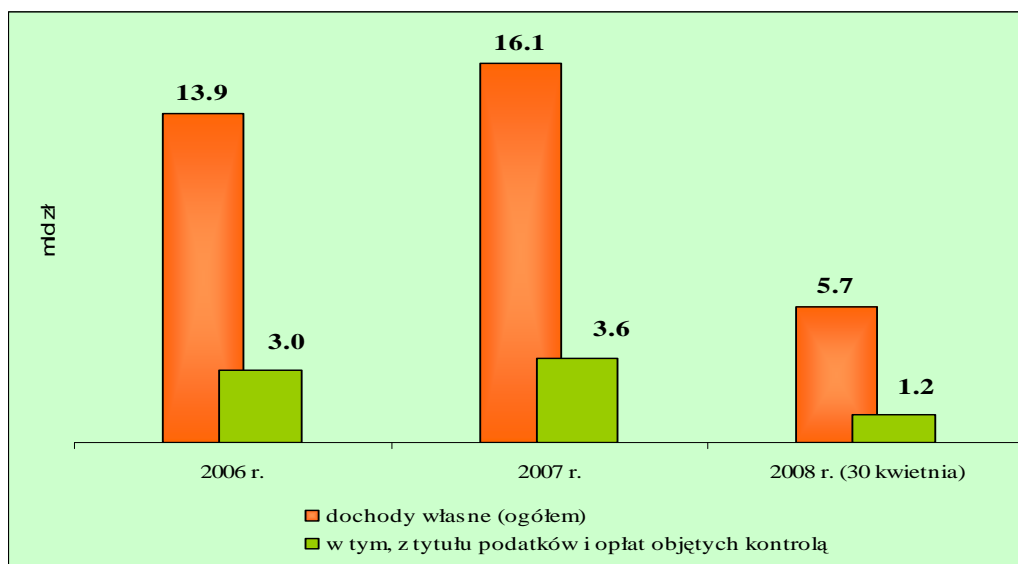
Wykonane dochody z tytułu podatków i opłat wyniosły 35,7 mld zł i stanowiły 21,8% dochodów własnych.

<sup>40</sup> Źródła dochodów własnych określa art. 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>41</sup> Źródło: dane Ministerstwa Finansów publikowane na stronie internetowej [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>42</sup> Kwota 1,2 mld zł planowanych dochodów jest równa 4/12 kwoty dochodów zaplanowanych na 2008 r.

Wykres nr 2 Dochody własne uzyskane przez skontrolowane miasta

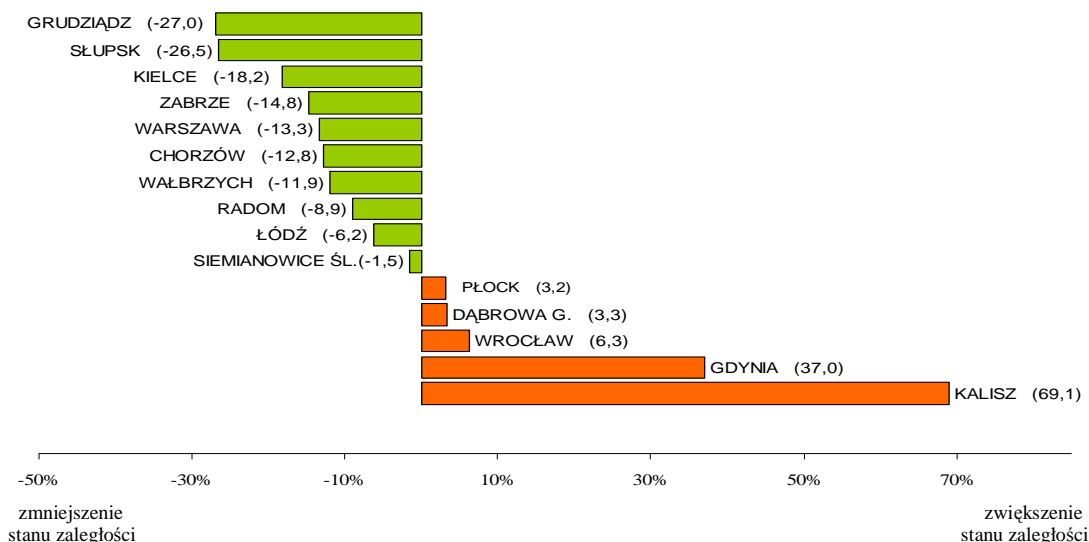


Dochody z tytułu podatków i opłat uzyskane w wyniku egzekucji wyniosły: 30,4 mln zł w 2006 r.; 50,5 mln zł w 2007 r. i 11,5 mln zł w 2008 r. (30 kwietnia).

Zaległości z tytułu podatków i opłat (skontrolowanych miast łącznie) zmniejszyły się na koniec 2007 r. o 5,5% w porównaniu ze stanem zaległości na koniec 2005 r. (z 722,6 mln zł do 683,1 mln zł). Na koniec 2006 r. zaległości wynosiły 733,2 mln zł i były wyższe o 1,5% (o 10,6 mln zł) w porównaniu ze stanem zaległości na koniec 2005 r.

Zaległości w dziesięciu miastach (67% objętych kontrolą) zmniejszyły się, a w pozostałych pięciu uległy zwiększeniu.

Wykres nr 3 Zmiany stanu zaległości na koniec 2007 r. w porównaniu do 2005 r.



### 3.2.1.2. Ewidencjonowanie należności i zaległości podatkowych

Prezydenci dziesięciu miast dostosowali w wymaganym terminie (najpóźniej do 1 stycznia 2007 r.) zakładowy plan kont do zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>43</sup>, spełniając tym samym obowiązek z art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Trzech prezydentów miast<sup>44</sup> dostosowało plan kont po wymaganym terminie. W jednym przypadku<sup>45</sup> plan kont nie zawierał w części dotyczącej prowadzenia ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych opisu systemu informatycznego i zasad jego działania, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości.

Tylko jeden prezydent miasta nie dostosował<sup>46</sup> planu kont do ww. wymogów.

We wszystkich skontrolowanych urzędach miast ewidencje podatków i opłat spełniały wymogi określone w §§ 9-28 obowiązującego od 1 lipca 2006 r. rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (poprzednio §§ 9-22 rozporządzenia w tej sprawie z 25 maja 1999 r.). Ewidencje funkcjonowały jako wyodrębniony system ksiąg pomocniczych, służący uszczegółowieniu i uzupełnieniu zapisów księgi głównej oraz stanowiły integralną część ewidencji księgowej urzędu. Ewidencja szczegółowa należności budżetowych prowadzona była według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej.

Na podstawie badań 300 decyzji podatkowych wystawionych na należności o największych wartościach i dotyczących różnych podatników stwierdzono, że wszystkie należności wynikające z decyzji zostały ujęte w ewidencji księgowej.

Do obsługi ewidencji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych prowadzonej we wszystkich kontrolowanych urzędach miast wykorzystywano systemy informatyczne.

W dziesięciu urzędach miast<sup>47</sup> (67%) użytkowane systemy informatyczne uniemożliwiały monitorowanie stanu zaległości. Miało to negatywny wpływ na terminowe

<sup>43</sup> DzU nr 112, poz. 761.

<sup>44</sup> Prezydenci miast: Grudziądz (dostosował plan kont z dniem 01.09.2007 r.), Płocka (17.05.2007 r.) i Wrocławia (13.07.2007 r.).

<sup>45</sup> Urząd Miasta Gdyni.

<sup>46</sup> Do czasu zakończenia niniejszej kontroli.

<sup>47</sup> Urzędy miast w: Gdyni, Słupsku, Grudziądzu, Chorzowie, Zabrze, Łodzi, Radomiu, Płocku, Kaliszu, Wrocławiu.

oraz efektywne przygotowanie i prowadzenie postępowań egzekucyjnych. Nie pozwalało także na dokonywanie bieżącej oceny procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, w tym w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej podatków i opłat lokalnych.

*Funkcjonujący w Urzędzie Miasta Kalisza system informatyczny obsługujący ewidencję podatków i opłat lokalnych nie dawał możliwości wygenerowania raportów za lata 2005 – 2008 (do 30 kwietnia) w zakresie: liczby i kwoty uregulowanych zaległości w wyniku wystania upomnienia, struktury zaległości z tytułu podatków i opłat. Do systemu nie wprowadzono, według stanu na 30 kwietnia 2008 r., tytułów wykonawczych o łącznej wartości 2,5 mln zł. Urząd zwrócił się do firmy obsługującej system o umożliwienie sporządzenia odpowiednich raportów, które pozwolą na wygenerowanie z systemu niezbędnych danych.*

W pozostałych pięciu urzędach miast<sup>48</sup> systemy informatyczne spełniały warunki do wspomagania ewidencji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych i mogły być wykorzystywane do bieżącego monitorowania stanu zaległości z tytułu podatków i opłat.

Programy informatyczne wykorzystywane w ośmiu urzędach miast do prowadzenia ewidencji podatkowej uniemożliwiały wygenerowanie pełnych danych dotyczących liczby oraz kwoty zaległości, wobec których nie podjęto żadnych czynności (na koniec badanych okresów)<sup>49</sup>.

W ośmiu urzędach miast<sup>50</sup> (53%) zapisy w ewidencjach księgowych nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu zaległości. Nieprawidłowości w tym zakresie powstały w wyniku nieodpisania (we właściwym okresie sprawozdawczym) w ewidencjach księgowych zaległości na kwotę ponad 3,5 mln zł. Było to niezgodne z zasadą określoną w art. 24 ust. 1 ustawy z o rachunkowości, w myśl której księgi rachunkowe powinny być prowadzone na bieżąco i rzetelnie. Prowadzenie ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości stanowi czyn zabroniony z art. 77 pkt 1 tej ustawy.

*W trakcie kontroli stwierdzono występowanie zaległości w kwocie 3,1 mln zł wynikających z nieuwiszczenia opłat adiacenckich ustalonych decyzjami **Prezydenta Miasta Łodzi**. Pomimo uchylecia tych decyzji w postępowaniu odwoławczym, zaległości nie zostały odpisane w ewidencji księgowej. Dokonano tego dopiero w trakcie kontroli NIK, z opóźnieniem od 10 do 20 miesięcy.*

W wyniku powyższych zaniedbań, prezydenci ww. miast, wbrew dyspozycji § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sporządzili nierzetelne sprawozdania budżetowe.

Sprawozdania budżetowe Rb-27S o wykonaniu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego lub Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w zakresie

<sup>48</sup> Urzędy miast w: Wałbrzychu, Dąbrowie Górniczej, Siemianowicach Śl., Kielcach oraz Warszawie.

<sup>49</sup> Vide również str. 23.

<sup>50</sup> Urzędy miast w: Gdyni, Słupsku, Wałbrzychu, Dąbrowie Górniczej, Łodzi, Chorzowie, Zabrze i Kaliszu.

podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych sporządzone przez trzech prezydentów miast<sup>51</sup> były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosownie do art. 18 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

### **3.2.1.3 Wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych**

W latach 2006 – 2008 (4 miesiące) w urzędach miast wystawiono łącznie 321.156 upomnień na kwotę 390,2 mln zł oraz 125.755 tytułów wykonawczych na kwotę 243,5 mln zł. We wszystkich urzędach miast przy ewidencjonowaniu upomnień i tytułów wykonawczych wykorzystywano wspomaganie informatyczne.

Ewidencje upomnień i tytułów wykonawczych, poza jednym urzędem, prowadzone były zgodnie ze wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o post.egz.adm.

*Ewidencja upomnień prowadzona w **Urzędzie Miasta Gdyni** nie zawierała kwoty należności z tytułu podatku od nieruchomości osób prawnych, rodzaju należności i okresu, którego dotyczyła.*

Część upomnień wysyłanych przez dwa urzędy miast<sup>52</sup> nie spełniało wymogów określonych we wzorze upomnienia, o którym mowa w § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów, w zakresie liczby możliwych do objęcia jednym upomnieniem należności pieniężnych (nie więcej niż cztery).

Inne stwierdzone nieprawidłowości to m.in.: brak udokumentowania potwierdzenia odbioru odpisu tytułu wykonawczego przez zobowiązanych, niezamieszczanie numerów NIP, REGON i PESEL zobowiązanych<sup>53</sup>, niewskazanie podstawy prawnej podlegającego egzekucji obowiązku<sup>54</sup>.

Zgodnie z §§ 2, 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o post.egz.adm., wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem

---

<sup>51</sup> Prezydenci miast: Kielc, Chorzowa, Grudziądzka.

<sup>52</sup> Urzędy miast w: Gdyni i Słupsku.

<sup>53</sup> Urząd Miasta Kalisza.

<sup>54</sup> Urzędy miast w: Słupsku i Chorzowie.

wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy.

We wszystkich urzędach miast nie przestrzegano obowiązku działania bez zbędnej zwłoki przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych oraz przy podejmowaniu pierwszej i kolejnych czynności egzekucyjnych, wynikającego z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 18 ustawy o post.egz.adm.

Szczegółowa analiza w zakresie terminowości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych losowo wybranych 1.057 zaległości o łącznej kwocie 52,7 mln zł spośród zaległości występujących na koniec lat 2005 – 2007 wykazała, że:

- w 511 przypadkach zaległości (48% zbadanej populacji) na łączną kwotę 20,6 mln zł (39%), upomnienia wystawiono po upływie 30 dni od terminu płatności; w skrajnych przypadkach upomnienia wystawiono po 1.056, 1.224, 1.613 oraz 1.908 dniach od terminu płatności<sup>55</sup>;

*Prezydent Miasta Łodzi nie wszczął postępowania egzekucyjnego wobec zaległości spółki PKP S.A. na rzecz miasta za okres od kwietnia 2006 r. do kwietnia 2008 r. Dopiero w trakcie kontroli NIK wystawiono upomnienia, obejmujące zaległości w wysokości 3,9 mln zł.*

- w 443 przypadkach zaległości (42%) na łączną kwotę 11,1 mln zł (21%) tytuły wykonawcze wystawiono po upływie 30 dni od daty doręczenia upomnienia; w skrajnych przypadkach tytuł wykonawczy wystawiono po 459, 588, 712 oraz 1.371 dniach od upływu terminu płatności<sup>56</sup>.

Wśród urzędów miast wystąpiło znaczne zróżnicowanie skali stwierdzonych nieprawidłowości w powyższym zakresie. Upomnienia wystawione po upływie 30 dni od terminu płatności stanowiły od 27%<sup>57</sup> do 87%<sup>58</sup> upomnień objętych badaniem. Tytuły wykonawcze wystawione po upływie 30 dni od daty doręczenia upomnienia stanowiły od 20%<sup>59</sup> do 70%<sup>60</sup> objętych badaniem.

Prezydenci siedmiu miast<sup>61</sup> nie podjęli - w danym roku kalendarzowym - żadnych czynności (brak upomnienia lub tytułu wykonawczego) wobec zaległości w kwocie, odpowiednio: 49,4 mln zł na koniec 2005 r., 43,4 mln zł – 2006 r. i 54,5 mln zł – 2007 r. W porównaniu do zaległości z tytułu podatków i opłat wynoszących w tych miastach

<sup>55</sup> Odpowiednio urzędy miast w: Kaliszu, Warszawie, Zabrzu i Płocku.

<sup>56</sup> Odpowiednio urzędy miast w: Płocku, Warszawie, Słupsku i Chorzowie.

<sup>57</sup> Urzędy miast we Wrocławiu i w Wałbrzychu.

<sup>58</sup> Urząd Miasta Kielc.

<sup>59</sup> Urząd Miasta Wrocławia.

<sup>60</sup> Urząd Miasta Gdyni.

<sup>61</sup> Prezydenci miast: Dąbrowy Górniczej, Siemianowic Śl., Zabrze, Kielc, Łodzi, Warszawy i Kalisza.

odpowiednio: 485,6 mln zł, 480,8 mln zł i 441,1 mln zł, kwoty te stanowiły istotną część dochodów z tytułu podatków i opłat nieuzyskanych na koniec ww. okresów (10%, 9% i 12%).

Według składanych wyjaśnień, przyczynami niepodejmowania czynności egzekucyjnych we właściwym czasie, były najczęściej: niewielka obsada kadrowa komórek organizacyjnych urzędów miast, do zadań których należało przygotowywanie i prowadzenie czynności egzekucyjnych krótki okres na podejmowanie działań przed końcem roku w przypadkach rat podatków, których termin płatności przypadał na ostatnie miesiące danego roku oraz utrudnienia związane z wdrażaniem oprogramowania informatycznego do obsługi ewidencji zaległości.

W pozostałych ośmiu urzędach miast programy informatyczne wykorzystywane do prowadzenia ewidencji podatkowej uniemożliwiały wygenerowanie danych w powyższym zakresie.

Analiza 323 wylosowanych tytułów wykonawczych na łączną kwotę 10,2 mln zł wykazała, że w 124 przypadkach (38% objętych badaniem) na łączną kwotę ponad 4,5 mln zł (44%) pierwszej lub kolejnych czynności egzekucyjnych dokonano po upływie 30 dni; w skrajnych przypadkach czynności tych dokonywano po 644, 856 oraz 1.077 dniach<sup>62</sup> od wystawienia tytułu wykonawczego.

***Prezydent Miasta Kielc** pierwszej czynności egzekucyjnej wobec 55% zaległości objętych badaniem na łączną kwotę 87,5 tys. zł (83%), dokonał po upływie 30 dni od wystawienia tytułu wykonawczego; wobec 20% zaległości na łączną kwotę 74,9 tys. zł (70%) nie podjął żadnych działań, poza dokonaniem pierwszej czynności egzekucyjnej; wobec 58% zaległości na łączną kwotę 17,7 tys. zł (62%) drugą czynność egzekucyjną podjął po upływie 30 dni od daty pierwszej czynności.*

Ponadto w dwóch urzędach miast stwierdzono przypadki bezczynności organu egzekucyjnego, polegające na zaniechaniu wszczęcia postępowań egzekucyjnych, pomimo że od daty wystawienia tytułu wykonawczego do czasu rozpoczęcia kontroli NIK upłynęło nawet kilkaset dni<sup>63</sup>.

***Prezydent Miasta Słupska** nie wszczął postępowań egzekucyjnych wobec zaległości, na które wystawiono cztery tytuły wykonawcze na kwotę 30,2 tys. zł (11,6% objętych badaniem), pomimo że od daty wystawienia tytułu wykonawczego do dnia kontroli upłynęło od 328 do 929 dni.*

Postępowania egzekucyjne, w których pierwszą lub kolejne czynności egzekucyjne podejmowano po upływie 30 dni, stanowiły od 5% do 82%<sup>64</sup> postępowań objętych badaniem.

---

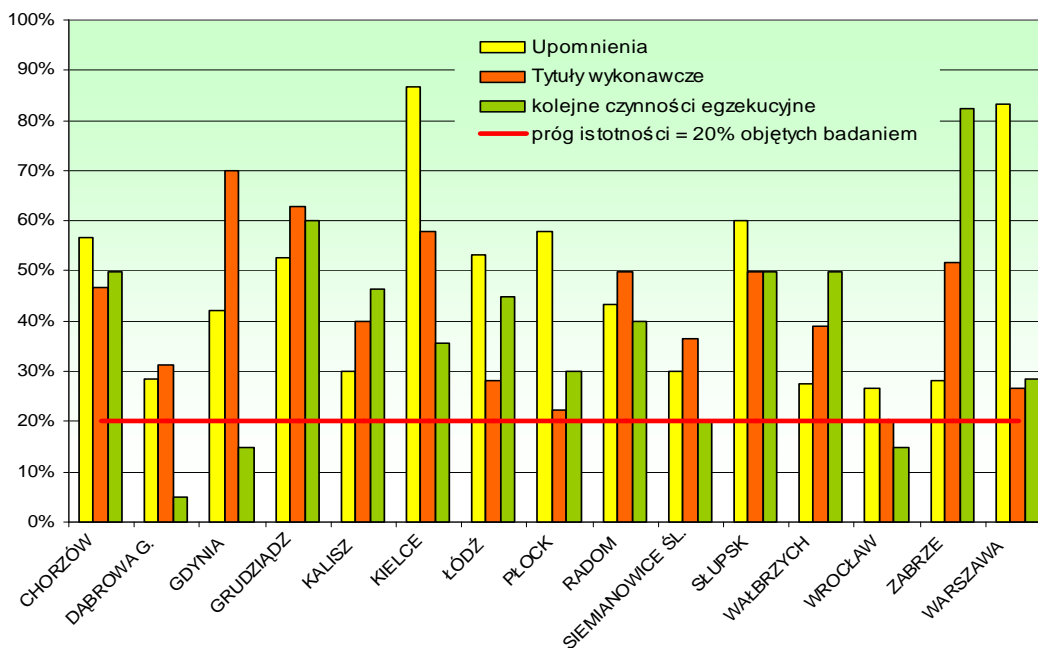
<sup>62</sup> Odpowiednio urzędy miast w: Chorzowie, Grudziądzu i Gdyni.

<sup>63</sup> Urzędy miast w: Słupsku (cztery przypadki – od 328 do 929 dni) i Gdyni (jeden przypadek – 230 dni).

<sup>64</sup> Odpowiednio urzędy miast w: Dąbrowie Górniczej i Zabrze.

Założony próg istotności (tj. nie więcej niż 20% objętych kontrolą upomnień, tytułów wykonawczych wystawionych po upływie 30 dni lub czynności egzekucyjnych podjętych po tym terminie) został przekroczony w odniesieniu do: upomnień we wszystkich urzędach miast, tytułów wykonawczych – w 14 urzędach i przy podejmowaniu czynności egzekucyjnych – w 11 urzędach.

Wykres nr 4 Terminowość wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych i podejmowania czynności egzekucyjnych



Przyczynami opóźnień przy wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych oraz przy podejmowaniu kolejnych czynności egzekucyjnych, były według składanych wyjaśnień, m.in.: zbyt mała obsada kadrowa komórek egzekucyjnych lub obciążanie pracowników tych komórek dodatkowymi zadaniami, brak współpracy pomiędzy właściwymi komórkami organizacyjnymi, nieprawidłowo wystawione tytuły wykonawcze i brak odpowiedniego wspomaganie informatycznego.

*W czasie kontroli w Urzędzie m.st. Warszawy podnoszono, iż brak jednolitego systemu informatycznego obsługującego podatki powoduje ogromną pracochłonność i skomplikowanie wystawiania upomnień; aby upomnienie mogło być prawidłowo wystawione musi obejmować zaległości podatnika występujące we wszystkich dzielnicach Warszawy, w których ma on swoje nieruchomości. Program podatkowy do chwili obecnej nie przewiduje możliwości automatycznego wystawiania upomnień z uwzględnieniem zliczenia zaległości z poszczególnych dzielnic miasta, w związku z czym upomnienie musi być wystawiane ręcznie.*

Pomimo że prezydenci 14 miast ustalili pisemne procedury dla procesów wchodzących w skład systemu kontroli finansowej, to nieokreślenie w nadanych procedurach granicznych terminów: wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz

podejmowania kolejnych czynności w ramach postępowań egzekucyjnych, pozwalało na stosowanie dowolności w działaniu pracowników, a tym samym nie przyczyniało się do wyeliminowania opóźnień. Prezydenci miast określili zadania w tym zakresie w sposób ogólnikowy, zobowiązując pracowników np. *do terminowego wystawiania upomnień...* itp.

***Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej** wyjaśniając przyczyny nieokreślenia granicznych terminów przekazywania wystawionych tytułów wykonawczych do egzekucji i podjęcia pierwszych czynności egzekucyjnych, stwierdził, że struktura organizacyjna urzędu określa, iż windykacją i egzekucją należności zajmuje się ten sam wydział urzędu, a w praktyce osoby zajmujące się windykacją i egzekucją pracują w sąsiednich pokojach. Ponieważ procesy te realizowane są w jednym wydziale, którego prace nadzorują bezpośrednio kierownicy referatów i naczelnik wydziału, prezydent nie widzi potrzeby wprowadzenia granicznych terminów przekazywania tytułów wykonawczych do egzekucji.*

***Dyrektor Biura Podatków i Egzekucji Urzędu m.st. Warszawy** wyjaśnił, że: biuro nie posiada procedur prowadzenia egzekucji administracyjnej z uwagi na fakt, iż proces ten został precyzyjnie i jasno określony przez ustawodawcę w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o post.egz.adm.(...) oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o post.egz.adm.*

Prezydenci tylko trzech miast podjęli w latach 2007 i 2008 działania w celu uregulowania terminów podejmowania poszczególnych czynności wobec zaległości z tytułu podatków i opłat.

***Prezydent Miasta Kalisza** uznał za zasadne wprowadzenie od 15 sierpnia 2008 r. uregulowań w celu poprawienia skuteczności działań windykacyjnych, poprzez zobowiązanie właściwej merytorycznie komórki urzędu do sporządzania upomnień po 14 dniach od terminu płatności, a tytułu wykonawczego – po upływie 21 dni od daty doręczenia upomnienia.*

***Prezydent Miasta Słupska** w wydanej instrukcji w sprawie ewidencji podatków i opłat i niepodatkowych należności ustalił 12-miesięczny termin na wystawienie upomnienia, liczony od terminu płatności ostatniej raty, z możliwością jego przedłużenia o kolejne 90 dni. Uzasadniano to m.in. koniecznością przyjęcia realnych terminów prowadzenia windykacji i egzekucji, ze względu na dużą ilość podatników przypadających na pracownika oraz dwukrotną zmianę programu komputerowego w okresie ostatnich 3 lat.*

***Prezydent Miasta Wrocławia** doprecyzował ustawowy termin działania „bez zbędnej zwłoki” w toku kontroli NIK. W zarządzeniu z 7 lipca 2008 r. określił, że wystawienie i wysłanie upomnienia następuje nie później niż 90 dni po upływie terminu płatności lub złożenia korekty deklaracji, a tytuł wykonawczy wystawia się po upływie 7 dni od daty doręczenia upomnienia.*

Zdaniem NIK, nieokreślenie w ustalonych procedurach kontroli finansowej granicznych terminów wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowania kolejnych czynności egzekucyjnych świadczy o istnieniu mechanizmu korupcyjnego, polegającego na dowolności w postępowaniu urzędników (możliwość świadomego opóźniania i/lub dowolnego ustalania kolejności załatwiania spraw).

W wyniku szczegółowej analizy 325 postępowań egzekucyjnych dotyczących łącznej kwoty 10,4 mln zł stwierdzono, że najczęściej stosowanymi przez prezydentów miast środkami egzekucyjnymi – spośród środków egzekucyjnych określonych w art. 1a pkt 12a ustawy o post.egz.adm. – była egzekucja: z pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, świadczeń emerytalno-rentowych, rachunków bankowych. W mniejszym zakresie korzystano z egzekucji z innych wierzytelności oraz z ruchomości.

*Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej nie wykorzystywał wszystkich możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych, m.in. nie stosował egzekucji z ruchomości, w tym ze środków transportowych. Ze złożonych w czasie kontroli wyjaśnień wynikało, że niestosowanie powyższego środka egzekucyjnego spowodowane było obawą popełnienia nieprawidłowości oraz koniecznością przyjęcia w urzędzie odpowiednich procedur postępowania w tym zakresie, które są w trakcie przygotowywania.*

W żadnym ze skontrolowanych urzędów miast nie określono systemowo (w formie instrukcji, zarządzenia, itp.) sposobu pozyskiwania i wykorzystywania informacji, będących w posiadaniu komórek organizacyjnych urzędów, pomocnych w przygotowaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych.

*Zastępca dyrektora Wydziału Podatków Urzędu Miasta Kielc wyjaśnił, że Referat Egzekucji Administracyjnej wykorzystuje każdą przydatną w egzekucji informację o zobowiązanym, będącą w posiadaniu innych komórek organizacyjnych urzędu. Informacje te udzielane są pracownikom referatu pisemnie bądź ustnie, zgodnie z ogólnymi zasadami współpracy między wydziałami. Część informacji można uzyskać bezpośrednio z systemu informatycznego obejmującego większość wydziałów urzędu.*

Stwierdzono przypadki nieuzasadnionej beczynności organu egzekucyjnego, do jakiej dochodziło w trakcie prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

*W Urzędzie Miasta Grudziądz nie wszczęto postępowań egzekucyjnych w stosunku do 12 dłużników (60% objętych kontrolą) na łączną kwotę 163,5 tys. zł (73,7%). M.in. nie doręczono sześciu dłużnikom tytułów wykonawczych na łączną kwotę zaległości 140,9 tys. zł (63,5% ogółu badanych). Okres od wystawienia tytułów wykonawczych do czasu kontroli NIK wynosił od 82 dni do 835 dni.*

*Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej nie prowadził postępowania egzekucyjnego wobec zaległości z tytułu podatku od posiadania psów. Podjęte działania ograniczyły się do pisemnego poinformowania posiadaczy psów o obowiązku zapłaty tego podatku. Na koniec kwietnia 2008 r. zaległości z tego tytułu wzrosły o 57 % – do 105 tys. zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK prezydent przypisał nowo przyjętemu pracownikowi w zakresie czynności prowadzenie windykacji zaległości z tytułu podatku (opłaty) od posiadania psów.*

Prowadząc postępowania egzekucyjne, prezydenci miast w różnym stopniu korzystali z uprawnień określonego w art. 36 § 1 ustawy o post.egz.adm. do występowania do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także do innych podmiotów o udzielenie niezbędnych informacji, w celu ustalenia majątku osób zobowiązanych. Na podstawie

zbadanych ww. 325 postępowań egzekucyjnych stwierdzono, że prezydenci siedmiu miast<sup>65</sup> (47%) skorzystali z powyższego uprawnienia w każdym z prowadzonych postępowań, a pozostali w zakresie od kilku do kilkudziesięciu procent<sup>66</sup> spośród analizowanych postępowań.

***Prezydent Miasta Wałbrzycha** występował 1.187 razy do organów administracji publicznej i instytucji o udzielenie informacji o majątku lub miejscu pobytu zobowiązanych (do urzędów skarbowych – 412, do ZUS – 735, do KRS, MSWiA, KRUS, spółdzielni mieszkaniowych itp. – 40).*

***Prezydent Miasta Kalisza** nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 36 § 1 ustawy o post.egz.adm. wobec dziewięciu podatników (43%) spośród 21 objętych kontrolą. Jako przyczynę niepodjęcia prób ustalenia majątku zobowiązanych wskazywano dużą ilość toczących się postępowań egzekucyjnych i ograniczone możliwości kadrowe. Zaległości ww. podatników zostały odpisane, ze względu na ich przedawnienie.*

*Naczelnik Wydziału Księgowości i Windykacji **Urzędu Miasta Chorzowa** wyjaśniając powody nieskorzystania – w odniesieniu do 33% postępowań egzekucyjnych objętych kontrolą – z uprawnienia wynikającego z treści art. 36 § 1 ustawy o post.egz.adm., stwierdził, że żądanie ww. informacji w celu ustalenia majątku osób zobowiązanych nie jest obligatoryjne w każdej z prowadzonych przez organ spraw. Wyjaśnił również, że trudno uznać takie wystąpienia za celowe i skuteczne przy ustalaniu składników majątku zobowiązanych, skoro informacje gromadzone przez organy administracji publicznej, z uwagi na ich wątpliwą aktualność, nie mają praktycznego zastosowania przy ustalaniu składników majątkowych zobowiązanego.*

Zgodnie z art. 59 § 2 ustawy o post.egz.adm., postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

W okresie objętym kontrolą prezydenci dziesięciu miast wydali postanowienia o umorzeniu – na skutek nieściągalności – 1.584 postępowań egzekucyjnych na łączną kwotę 4 mln zł. Większość postanowień o umorzeniu uzasadniano brakiem majątku dłużnika i długotrwałym brakiem własnych źródeł utrzymania. Prezydenci pozostałych pięciu miast<sup>67</sup> nie umarziali postępowań egzekucyjnych.

Przed wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, nie zawsze dochowywano należytej staranności przy podejmowaniu czynności w celu ustalenia majątku zobowiązanego<sup>68</sup>. Przede wszystkim nie podejmowano próby ustalenia adresu dłużnika (mimo istnienia takiej możliwości).

<sup>65</sup> Prezydenci miast: Wałbrzycha, Wrocławia, Dąbrowy Górniczej, Siemianowic Śl., Warszawy, Radomia i Płocka.

<sup>66</sup> Prezydenci miast: Gdyni (3%), Słupska (6%), Chorzowa (33%), Łodzi (45%), Kalisza (57%), Zabrze (60%), Grudziądz i Kielc (70%).

<sup>67</sup> Prezydenci miast: Słupska, Chorzowa, Zabrze, Warszawy, Płocka.

<sup>68</sup> Prezydenci miast: Dąbrowy Górniczej, Gdyni, Grudziądz, Kielc, Kalisza.

Prezydenci czterech miast<sup>69</sup> skorzystali z uprawnienia określonego w art. 71 § 1 ustawy o post.egz.adm. i wystąpili w 17 sprawach do sądu o nakazanie zobowiązanym wyjawienia majątku, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. W 14 sprawach działania te okazały się jednak bezskuteczne.

Zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, termin przedawnienia zobowiązań podatkowych następuje z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

W 13 urzędach miast<sup>70</sup> (87%) stwierdzono ponad 5.900 przypadków odpisania w ewidencji księgowej zobowiązań podatkowych na skutek przedawnienia, na łączną kwotę 9,6 mln zł, przy czym 72% tej kwoty dotyczyło zobowiązań występujących w trzech urzędach miast<sup>71</sup>.

Przyczyny dopuszczenia do przedawnienia się należności to m.in.: wadliwe ewidencjonowanie zaległości podatkowych, brak lub nienależyte monitorowanie stanu zaległości, w tym w wyniku korzystania z nieprzydatnych do tego celu programów informatycznych, niewystarczająca obsada kadrowa komórek zajmujących się egzekucją.

*W Urzędzie Miasta Grudziądz do czasu kontroli nie rozstrzygnięto o dalszym sposobie prowadzenia postępowania wobec występujących na koniec 2007 r. zaległości 15 dłużników w kwocie 153,4 tys. zł z okresu sprzed 2002 r., tj. zagrożonych przedawnieniem.*

W jednym urzędzie miasta<sup>72</sup> prowadzono egzekucję administracyjną wobec zaległości, spośród których (objętych badaniem) 4,3% było przedawnionych.

Prezydenci wszystkich 15 miast, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 34 § 1 Ordynacji podatkowej, zabezpieczyli hipoteką łącznie 975 zaległości podatkowych na kwotę (wartość wpisu hipoteki) 186,3 mln zł. Skala tego rodzaju zabezpieczeń była w urzędach miast zróżnicowana i wynosiła od ośmiu przypadków na kwotę 1,5 mln zł<sup>73</sup> do 234 na kwotę 76,9 mln zł<sup>74</sup>.

Tylko jeden prezydent miasta zabezpieczył zaległości podatkowe poprzez zastosowanie zastawu skarbowego.

*Prezydent Miasta Wrocławia dokonał zabezpieczenia zaległości na ponad 262 tys. zł, poprzez dokonanie wpisów zastawu skarbowego wobec dziewięciu ruchomości.*

---

<sup>69</sup> Prezydenci miast: Dąbrowy Górniczej, Siemianowic Śl., Zabrze, Kalisza.

<sup>70</sup> Ustaleń w tym zakresie nie stwierdzono w urzędach miast w Płocku i Radomiu.

<sup>71</sup> Urzędy miast w: Dąbrowie Górniczej, Łodzi i Wrocławiu.

<sup>72</sup> Urząd Miasta Słupska.

<sup>73</sup> Urząd Miasta Płocka.

<sup>74</sup> Urząd Miasta Gdyni.

Prezydenci miast w wyniku przeprowadzonych postępowań wyegzekwowali w okresie objętym kontrolą zaległości w kwocie 92,2 mln zł ze 116.142 tytułów wykonawczych. Zrealizowane tytuły stanowiły 92% wystawionych w okresie objętym kontrolą (125.755), a wartościowo – 38% kwoty z nich wynikającej.

Pozostałe tytuły wykonawcze, na ww. kwotę 157,7 mln zł, były w trakcie realizacji (poza stwierdzonymi na dzień 30 kwietnia 2008 r., gdyż tych tytułów nie badano w trakcie kontroli) i zaległości z nich wynikające powinny zostać wyegzekwowane po okresie objętym kontrolą.

Według stanu na koniec 2007 r., zaległości objęte tytułami wykonawczymi, których wartość jednostkowa przekraczała 10 tys. zł, stanowiły 78% kwoty zaległości ogółem. Znaczący udział w tych zaległościach miały należności dotyczące podatników znajdujących się w stanie upadłości. Przykładowo, zaległości takich podmiotów stanowiły w zaległościach ogółem z tytułu podatków i opłat na rzecz miast: Łodzi – 82%; Radomia – 61%, Dąbrowy Górniczej – 48%, Wałbrzycha – 35%, Wrocławia – 19%.

Przeciętny (wyliczony dla wszystkich miast objętych kontrolą) wskaźnik wyegzekwowanych kwot w porównaniu do kwot objętych tytułami wykonawczymi wyniósł 46%. Wskaźnik niższy od przeciętnego stwierdzono w odniesieniu do tytułów wystawionych przez prezydentów 10 miast<sup>75</sup>. W odniesieniu do danych dotyczących m.st. Warszawa wskaźnik ten wyniósł 167%<sup>76</sup>.

Wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych zaległości z tytułu podatków i opłat miały również przyczyny niezależne od skontrolowanych urzędów miast.

*Zaległości wobec **miasta Zabrze** podmiotów znajdujących się w stanie upadłości stanowiły 17% zaległości objętych badaniem kwoty ogółem (23,7 mln zł).*

*W związku z zakończeniem postępowań upadłościowych odpisano w ewidencji księgowej **Urzędu Miasta Łodzi**, z powodu przedawnienia, 509 należności w kwocie 1,4 mln zł.*

*Wśród zbadanych 30 zaległości występujących na koniec lat 2006 – 2007 na łączną kwotę 15,2 mln zł, podmioty w upadłości zalegały wobec **miasta Radomia** na kwotę 7,2 mln zł.*

---

<sup>75</sup> Prezydenci miast: Zabrze (4%), Gdyni i Siemianowic Śl. (6%), Słupska (10%), Kalisz (20%), Grudziądz (21%), Kielc (26%), Dąbrowy Górniczej (34%), Radomia (38%), Wrocławia (40%).

<sup>76</sup> Dane odnoszą się do tytułów wykonawczych wystawionych i załatwionych przez Biuro Podatków i Egzekucji Urzędu. Zgodnie z zapisami regulaminów organizacyjnych m.st. Warszawy, windykację zobowiązań podatkowych, dla których Prezydent m.st. Warszawy jest właściwy do ich ustalania lub określania i pobierania, prowadzi 18 wydziałów budżetowo-księgowych w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy oraz Wydział Podatków i Opłat funkcjonujący w strukturze Biura Podatków i Egzekucji Urzędu, który zajmuje się obsługą podatników mających nieruchomości położone na terenie kilku dzielnic.

### 3.2.1.4 Efektywność działań podejmowanych przez komórki egzekucyjne urzędów miast

Efektywność egzekucji administracyjnej zaległości z tytułu podatków i opłat miała duże znaczenie w realizacji dochodów kontrolowanych miast.

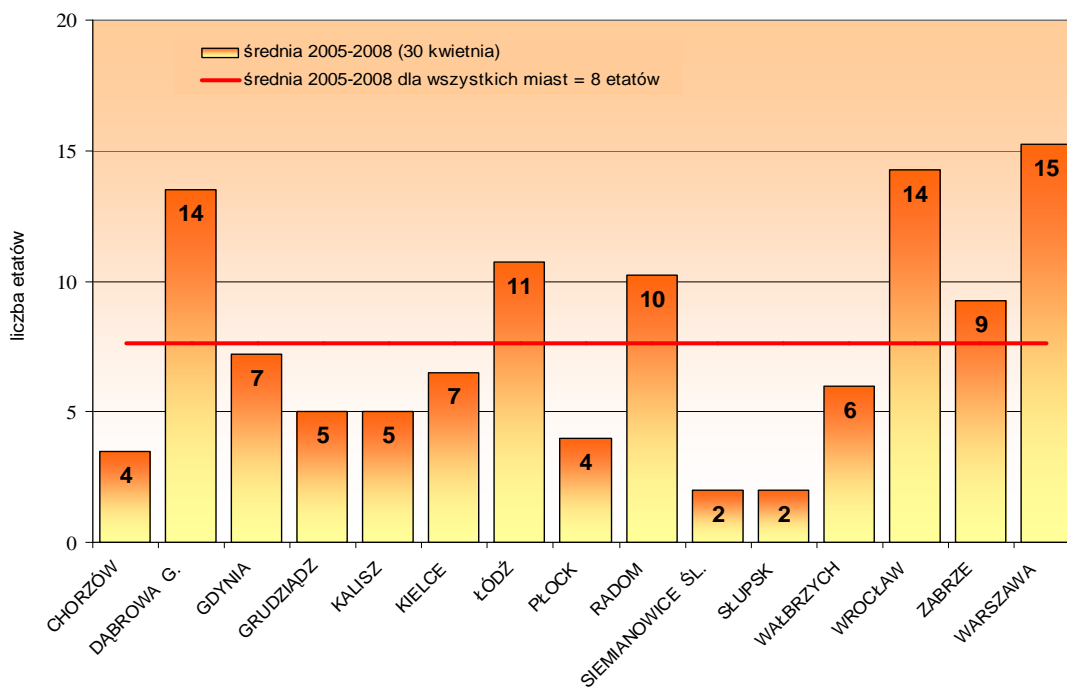
Analiza danych w zakresie:

- kwot dochodów uzyskanych w wyniku egzekucji,
- liczby pracowników (w przeliczeniu na pełne etaty) zaangażowanych w prowadzenie postępowań egzekucyjnych,
- kwot wydatków poniesionych na ich wynagrodzenia,

pozwoлиła na porównanie uzyskanej efektywności w poszczególnych miastach. Jej wyniki zestawione zostały w tabeli nr 3, stanowiącej załącznik do niniejszej informacji.

I. Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w komórkach egzekucyjnych urzędów miast było znacznie zróżnicowane i wynosiło od dwóch<sup>77</sup> do piętnastu<sup>78</sup> etatów. Stanowiło to od 0,2% do 3,3%<sup>79</sup> stanu zatrudnienia ogółem w kontrolowanych urzędach.

Wykres nr 5 Przeciętne zatrudnienie w komórkach egzekucyjnych urzędów miast



<sup>77</sup> Urzędy miast w: Siemianowicach Śl. i Słupsku.

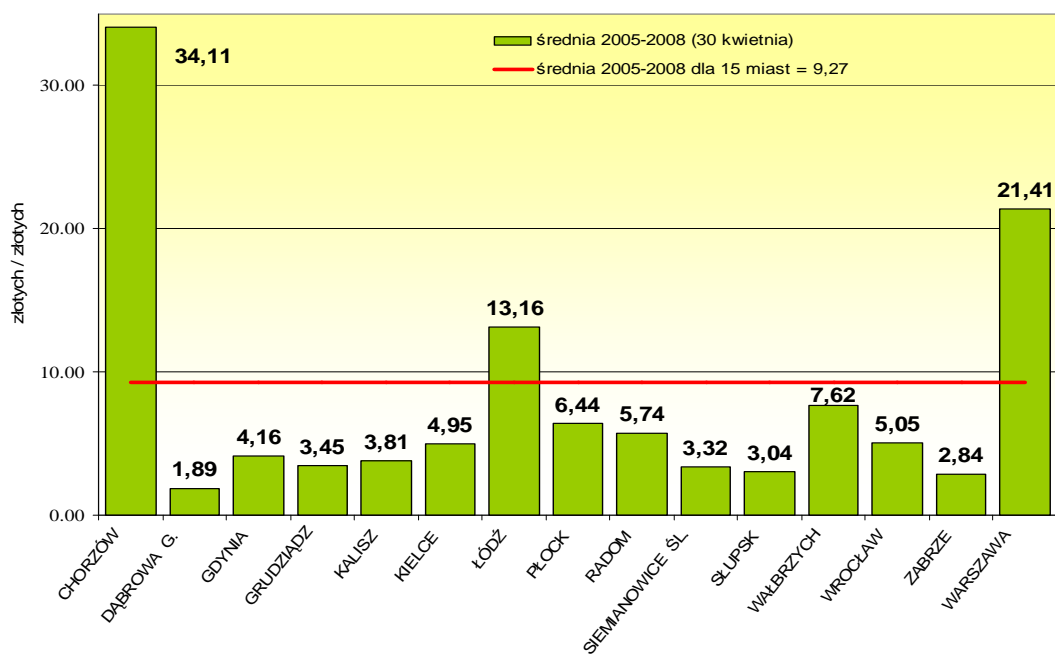
<sup>78</sup> Urząd m.st. Warszawy.

<sup>79</sup> Najniższy udział stwierdzono w urzędach miast w: Warszawie (0,2%), Łodzi (0,5%), Siemianowicach Śl. (0,7%), a najwyższy w urzędach miast w: Dąbrowie Górniczej (3,2%), Zabrze (2,0%), Wałbrzychu (1,7%).

**II.** Dochody uzyskane w wyniku egzekucji zaległości podatków i opłat we wszystkich urzędach miast przewyższały poniesione nakłady na wynagrodzenia pracowników komórek egzekucyjnych<sup>80</sup>.

Średni wskaźnik efektywności kosztowej egzekucji, rozumiany jako iloraz kwoty uzyskanej z egzekucji do kwoty wydatków poniesionych bezpośrednio na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych urzędów miast, dla wszystkich urzędów miast objętych kontrolą wyniósł: 7,9 w 2005 r.; 7,7 w 2006 r.; 9,8 w 2007 r.; 5,8 w 2008 r. (na koniec kwietnia). Kształtowanie się tego wskaźnika w poszczególnych miastach, prezentuje poniższy wykres.

Wykres nr 6      **Wskaźniki efektywności kosztowej**



Z analizy danych zawartych w tabeli nr 3 (załącznik do informacji) wynika m.in., że najwyższy wskaźnik efektywności w całym okresie objętym kontrolą – 60<sup>81</sup>, odnotowano w 2007 r., a najniższy – 0,4<sup>82</sup> w 2005 r. Dane te obrazują również pozytywną tendencję – wzrastała liczba urzędów miast, które wskaźnik ten w danym roku uzyskały wyższy od przeciętnego, wyliczonego dla wszystkich kontrolowanych miast (9,27): z dwóch<sup>83</sup> urzędów w 2005 r. do czterech<sup>84</sup> w 2006 r., pięciu<sup>85</sup> w 2007 r.

<sup>80</sup> Ustalając wielkość zatrudnienia oraz kwoty wypłaconych wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przy przygotowywaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych, uwzględniono szacunkowe zaangażowanie pracowników wykonujących czynności egzekucyjne w sytuacji, gdy pracownicy ci mieli przydzielone w zakresach obowiązków także inne zadania.

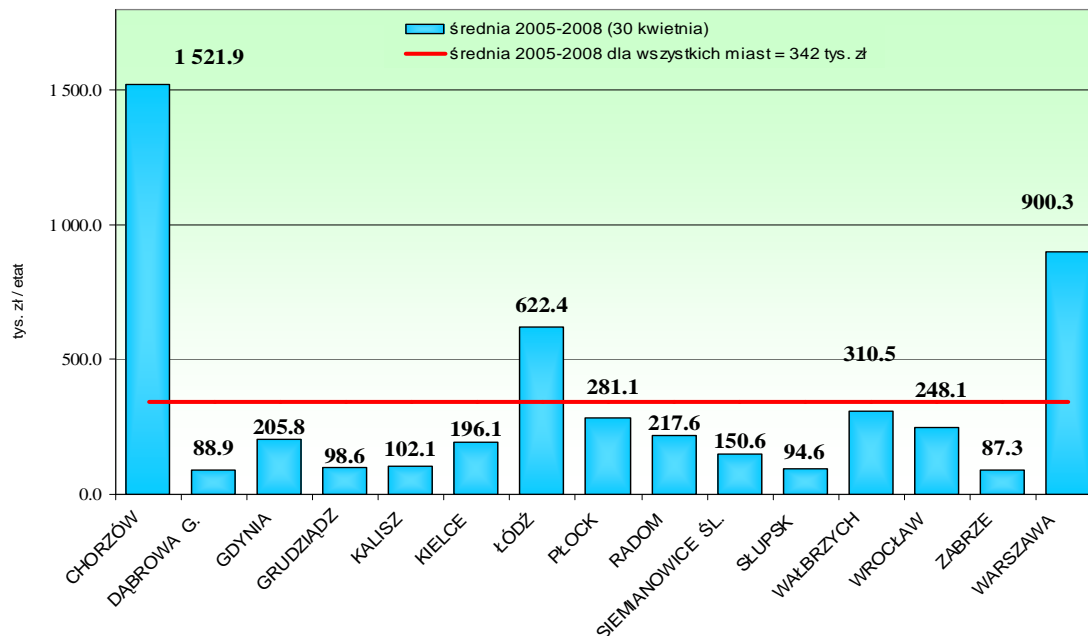
<sup>81</sup> Urząd Miasta Chorzowa.

<sup>82</sup> Urząd Miasta Słupska.

<sup>83</sup> Urzędy miast w: Chorzowie (46,57), Łodzi (12,81).

**III.** Analiza wskaźnika efektywności egzekucji (iloraz kwoty uzyskanej z egzekucji do liczby zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych) w poszczególnych miastach daje bardzo zbliżone dane do wskaźnika efektywności kosztowej.

Wykres nr 7 **Wskaźniki efektywności egzekucji**



Z analizy danych w zakresie powyższego wskaźnika zawartych w tabeli nr 3 (załącznik do informacji) wynika, że w siedmiu urzędach miast<sup>86</sup> wystąpił w okresie objętym kontrolą wzrost efektywności od 1% do 1.778%, a w dwóch<sup>87</sup> odnotowano spadek o 10% oraz 39%.

**IV.** Wskaźnik efektywności egzekucji można przedstawić jako iloczyn dwóch wielkości, a mianowicie średniej wartości uzyskanej z egzekucji kwoty przypadającej na jeden tytuł oraz liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w komórce egzekucyjnej:

$$\text{EFEKTYWNOŚĆ} = \frac{\text{kwota uzyskana}}{\text{liczba zatrudnionych}} = \frac{\text{kwota uzyskana}}{\text{liczba tytułów}} \times \frac{\text{liczba tytułów}}{\text{liczba zatrudnionych}}$$

Na wykresach poniżej przedstawiono wartości tych dwóch wielkości dla poszczególnych miast.

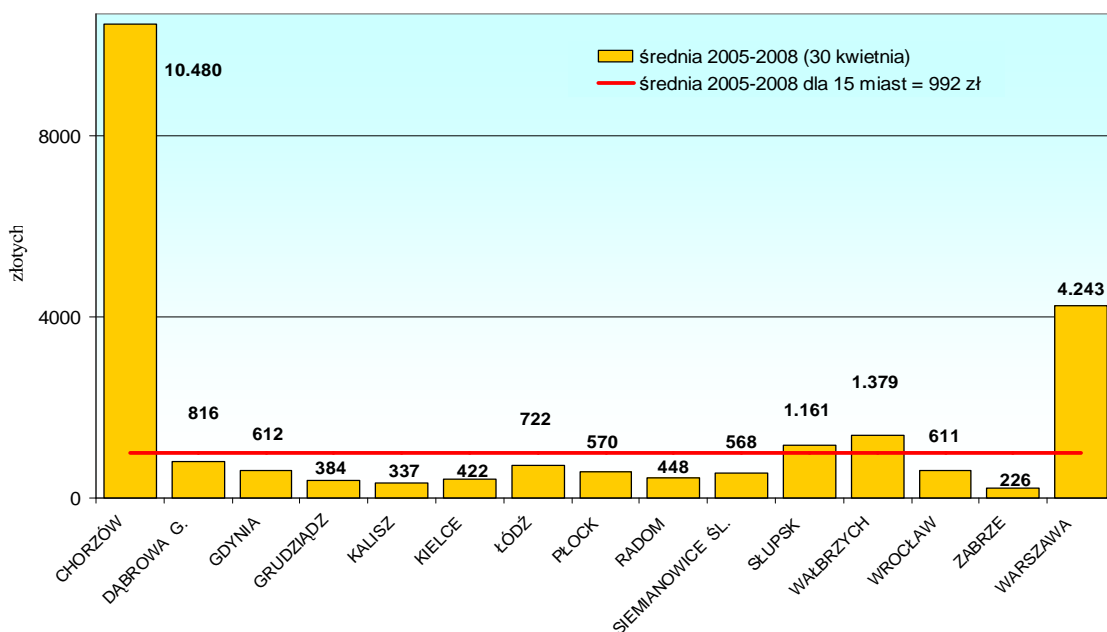
<sup>84</sup> Urzędy miast w: Warszawie (23,59), Chorzowie (17,52), Łodzi (11,90), Wałbrzychu (8,01).

<sup>85</sup> Urzędy miast w: Chorzowie (60,03), Warszawie (28,59), Płocku (16,60), Wałbrzychu (12,62), Łodzi (11,38).

<sup>86</sup> Urzędy miast w: Ślupsku (wzrost o 1.778%), Płocku (412%), Wałbrzychu (117%), Siemianowicach Śl. (39%), Chorzowie (32%), Kaliszu (23%), Radomiu (1%).

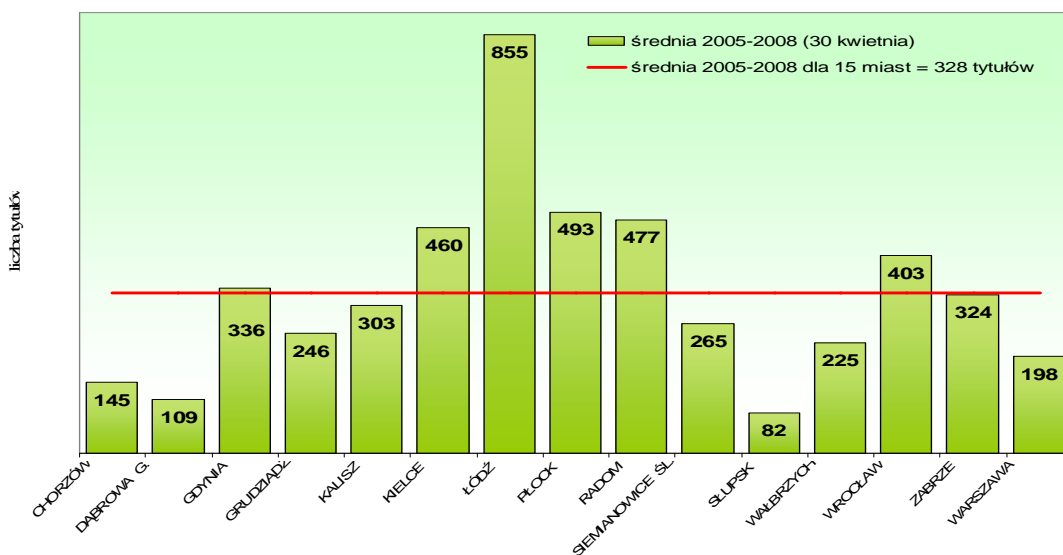
<sup>87</sup> Urzędy miast w: Łodzi i Gdyni.

Wykres nr 8 Wyegzekwowane kwoty przypadające na tytuł wykonawczy



Dane dla Chorzowa i Warszawy znacząco odbiegają od danych z pozostałych miast, które mają zbliżone do siebie wartości wyegzekwowanej kwoty przypadającej na jeden tytuł wykonawczy (średnia dla tych 13 miast wynosi 635 zł na jeden tytuł wykonawczy). Jest to kwota znacząco różniącą się od tej dla Chorzowa (16,5 razy) i Warszawy (6,7 razy).

Wykres nr 9 Liczba zrealizowanych tytułów wykonawczych przypadająca na jednego pracownika



Przedstawiony rozkład zrealizowanych tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w komórce egzekucyjnej dla kontrolowanych miast pokazuje, że w Łodzi uzyskano największą wartość dla tego wskaźnika (855) a wartości dla pozostałych miast są od 2 do 10 razy mniejsze.

V. Analiza przedstawionych powyżej wyników cząstkowych upoważnia do stwierdzenia, że wyższa efektywność egzekucji administracyjnej podatków i opłat niż średnia wyliczona dla wszystkich miast objętych kontrolą, obserwowana (wykres 7) dla Chorzowa, Łodzi oraz Warszawy, została uzyskana w wyniku:

- wyegzekwowania zaległości z dużej liczby tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego w komórce egzekucyjnej urzędu (w Urzędzie Miasta Łodzi załatwiono 35,7 tysięcy tytułów wykonawczych na kwotę 25,8 mln zł), albo
- zrealizowania tytułów o wysokich kwotach zaległości (w Urzędzie Miasta Chorzowa załatwiono dwa tysiące tytułów wykonawczych na kwotę 21,3 mln zł; w Urzędzie m.st. Warszawy – 12 tysięcy tytułów wykonawczych na kwotę 51,3 mln zł).

Tak więc, wyższa efektywność egzekucji administracyjnej w Chorzowie, Łodzi i Warszawie została osiągnięta przez prezydentów tych miast w wyniku wyegzekwowania należności z większej liczby tytułów wykonawczych (niezależnie od kwoty objętej tytułem) albo poprzez realizowanie mniejszej liczby tytułów, ale obejmujących wysokie kwoty zaległości.

### 3.2.1.5 Funkcjonowanie systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego

Prezydenci czternastu miast, zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ustalili w formie pisemnej procedury kontroli finansowej dotyczącej procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, w tym prowadzenia egzekucji administracyjnej w zakresie podatków i opłat lokalnych. Powyższego ustawowego obowiązku nie zrealizował jeden prezydent miasta.

*Wyjaśniając przyczyny nieustalenia procedur kontroli finansowej, Prezydent Miasta Chorzowa stwierdził, że „... zapisy ustawy o finansach publicznych odnoszące się do kontroli finansowej nie precyzują wystarczająco dokładnie obowiązków kierownika jednostki. Zgodnie z art. 47 ust. 3, kierownik jednostki ustala w formie pisemnej procedury. Przepis ten wprost nie zobowiązuje do ich ustalenia ani też nie określa zakresu tych procedur, mówi tylko o obowiązku zapewnienia ich przestrzegania (...). Na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych powierzyłem obowiązek opracowania procedur kontroli finansowej Skarbnikowi Miasta”.*

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrole podatkowe, o których mowa w art. 281 Ordynacji podatkowej, w istotny sposób zwiększyły skuteczność uzyskiwania dochodów budżetowych w urzędach miast, w których zostały przeprowadzone.

*Spośród 20 przeanalizowanych postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez Wydział Kontroli Podatkowej Biura Podatków i Egzekucji Urzędu m.st. Warszawy, w 19 przypadkach zakwestionowano dane wykazane przez podatników w składanych deklaracjach podatkowych. Stwierdzono zaniżenie podstawy podatku poprzez wykazywanie mniejszej od faktycznej powierzchni użytkowej budynków i budowli wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, ukrywania faktu posiadania budowli, a także zaniżenie wartości budynków i budowli służącej do naliczania podatków. Łączna kwota przypisów wynosiła 2,4 mln zł (w tym: 2 mln zł w 2006 r., 281,7 tys. zł w 2007 r. oraz 94,2 tys. zł w 2008 r.).*

*Dział Kontroli Podatkowej Urzędu Miasta Wrocławia przeprowadził w badanym okresie 455 kontroli, w wyniku których w ewidencji podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych i od osób fizycznych dokonano przypisu na kwotę 1,7 mln zł.*

Nie we wszystkich jednak urzędach miast przywiązywano należytą wagę do zadań związanych z prowadzeniem kontroli podatkowych. Kontroli tych nie wykonywały dwa urzędy miast<sup>88</sup>.

*Naczelnik Wydziału Wymiaru, Ewidencji i Egzekucji Podatków Urzędu Miasta Dąbrowy Górniczej wyjaśnił m.in., że: kontrole podatkowe przeprowadzane są jedynie w sprawach o większej randze, w których jednocześnie istnieje konieczność porównania stanu faktycznego z prowadzonymi przez podatnika księgami rachunkowymi. Brak przeprowadzania kontroli podatkowych do końca 2007 r. naczelnik wyjaśnił m.in. tym, że specyfika podatków i opłat lokalnych, wymaga oględzin (w tym pomiarów) nieruchomości, celem stwierdzenia prawidłowego lub nieprawidłowego opodatkowania, co – przy konieczności wręczenia upoważnienia do kontroli kontrolowanemu – naraża osoby kontrolujące na nieskuteczne postępowanie (częste nieobecności kontrolowanych).*

Liczba przeprowadzonych kontroli wynosiła od kilku<sup>89</sup> do kilkuset<sup>90</sup>.

*Oddział Kontroli Podatkowych Urzędu Miasta Łodzi zrealizował trzy z pięciu zaplanowanych w okresie od 2006 r. do 30 czerwca 2008 r. kontroli problemowych w zakresie podatku od nieruchomości. Odstąpienie od realizacji dwóch kontroli zastępcy dyrektora Wydziału Finansowego uzasadniał trudną sytuacją kadrową oddziału.*

*Uzasadniając niewielką liczbę (pięć) przeprowadzonych kontroli podatkowych, naczelnik Wydziału Finansowego Urzędu Miasta Siemianowic Śl. wyjaśnił, że kontrole te były prowadzone sporadycznie, gdyż podatnicy ...sporządzają do deklaracji podatkowych przejrzyste i wiarygodne wykazy, z wyszczególnieniem powierzchni gruntów i budynków oraz wartości budowli.*

W większości urzędów miast nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu i dokumentowaniu kontroli podatkowych. Wyjątek stanowiły trzy urzędy miast, w których ujawnione nieprawidłowości dotyczyły: niewskazania imienia i nazwiska osoby kontrolowanej w dwóch upoważnieniach do kontroli (art. 283 § 2 pkt 4 Ordynacji podatkowej); nieokreślenia dat rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli (art. 283 § 2 pkt 6 ustawy)<sup>91</sup> oraz niesporządzenia protokołów kontroli (art. 290 ustawy)<sup>92</sup>.

*W Urzędzie Miasta Zabrze nie były sporządzane protokoły kontroli, ponieważ błędnie przyjęto, iż wystarczające jest sporządzenie notatki służbowej potwierdzającej stan faktyczny. Od lipca 2008 r. kontrole dokonywane są zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.*

<sup>88</sup> Urzędy miast w: Chorzowie i Dąbrowie Górniczej.

<sup>89</sup> Urzędy miast w: Wałbrzychu (2 kontrole), Zabrzu (4 – wszystkie w 2008 r.), Siemianowicach Śl. (5).

<sup>90</sup> Urzędy miast w: Płocku (218 kontroli), Wrocławiu (455 kontroli).

<sup>91</sup> Urząd Miasta Kielc.

<sup>92</sup> Urzędy miast w: Siemianowicach Śl., Zabrzu.

We wszystkich urzędach miast objętych kontrolą utworzono komórki organizacyjne do prowadzenia audytu wewnętrznego, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 49 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Prezydenci 12 miast<sup>93</sup> nie wykorzystywali w należyty sposób instytucji audytu wewnętrznego dla potrzeb uzyskania obiektywnej i niezależnej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów zarządzania i kontroli w zakresie windykacji i egzekucji zaległości z tytułu podatków i opłat objętych kontrolą.

Jako przyczyny nieuwzględnienia w planach audytu wewnętrznego zagadnień z zakresu egzekucji administracyjnej podatków i opłat lokalnych wskazywano, między innymi, konieczność objęcia badaniami audytowymi innych obszarów działalności urzędów miast uznanych za obarczone znacznie wyższym stopniem ryzyka występowania nieprawidłowości, a także brak sygnałów o możliwości występowania nieprawidłowości w zakresie egzekucji administracyjnej zaległości z tytułu podatków i opłat<sup>94</sup>.

W jednym przypadku prezydent miasta<sup>95</sup> przydzielił audytorowi wewnętrznemu do wykonania także inne obowiązki (pełnił funkcję pełnomocnika ds. zarządzania jakością). W innym przypadku<sup>96</sup> stanowisko audytora było czasowo bez obsady.

Badania audytowe przeprowadzone w dwóch urzędach miast tylko częściowo obejmowały zakres związany z prowadzeniem egzekucji administracyjnej podatków i opłat.

*W Urzędzie Miasta Chorzowa w ramach badań audytowych dokonano w 2006 r. oceny pracy Referatu Podatków i Opłat Lokalnych w zakresie ewidencjonowania dochodów podatkowych oraz terminowości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Zgodnie z zaleceniem wynikającym z powyższego badania, m.in. z dniem 1 stycznia 2007 r. wdrożono w urzędzie program komputerowy poboru podatku od środków transportowych, co nieznacznie wpłynęło na usprawnienie jego naliczania i windykacji.*

*Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta Kielc przeprowadził w 2006 r. badanie audytowe, którego przedmiotem była ocena realizacji zadań przez właściwe komórki organizacyjne urzędu w zakresie egzekucji administracyjnej od momentu wystawienia tytułów wykonawczych. Nie planowano badań audytowych, których celem byłaby ocena pracy właściwych komórek organizacyjnych urzędu w zakresie terminowości wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych.*

Tylko w jednym urzędzie miasta przeprowadzono w okresie objętym kontrolą, badanie audytorskie w zakresie prawidłowości funkcjonowania systemu dochodzenia

---

<sup>93</sup> Prezydenci miast: Chorzowa, Dąbrowy Górniczej, Gdyni, Grudziądz, Kalisza, Łodzi, Płocka, Radomia, Siemianowic Śl., Słupska, Wałbrzycha, Wrocławia.

<sup>94</sup> Urzędy miast w: Gdyni i Łodzi.

<sup>95</sup> Prezydent Miasta Grudziądz

<sup>96</sup> W Urzędzie Miasta Chorzowa nie zatrudniano audytora od 1 kwietnia 2008 r.

należności pieniężnych tj. ustalania, pobierania, windykacji oraz egzekucji należności pieniężnych.

*W podsumowaniu badań audytowych w Urzędzie m.st. Warszawy stwierdzono m.in., że: (...) system zarządzania i kontroli w obszarze: ustalania, pobierania, windykacji należności oraz egzekucji (...) nie funkcjonuje w sposób efektywny. Podejmowane działania w zakresie pozyskania kompleksowych informacji o występowaniu obowiązków podatkowych u podatników (...) oraz windykacji należności są niewystarczające. Urząd m.st. Warszawy nie posiadał scentralizowanej ewidencji podatników podatku od nieruchomości. (...). Audytorzy, jako przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości wymienili m.in.: brak rzetelnej, kompletnej i jednolitej dla całego Urzędu m.st. Warszawa bazy danych (...) ewidencji podatkowej oraz zbyt małą obsadę w Wydziale Egzekucji Administracyjnej i Wydziale Kontroli Podatkowej, która nie gwarantuje efektywnego realizowania zadań z zakresu egzekucji zaległości podatkowych powstających we wszystkich dzielnicach m.st. Warszawy (...) Brak zasilenia etatowego w tym obszarze może rodzić ryzyko niegospodarności, wynikającej z braku możliwości dochodzenia należności.*

### 3.2.1.6 Współpraca prezydentów miast z naczelnikami urzędów skarbowych

Prezydenci miast<sup>97</sup> objętych kontrolą przekazali do urzędów skarbowych (w tym objętych kontrolą) 19.979 tytułów wykonawczych na kwotę 29 mln zł, z tego w związku ze zbiegiem egzekucji – 866 tytułów na kwotę 2,9 mln zł i ze względu na bezskuteczność egzekucji lub właściwość miejscową – 19.113 tytułów na kwotę 26,1 mln zł. Wynikająca z przekazanych tytułów kwota stanowiła 12% kwoty 243,5 mln zł objętej wszystkimi wystawionymi tytułami wykonawczymi.

Z powodu niewłaściwości miejscowej lub braków formalnych, naczelnicy urzędów skarbowych zwrócili 71 tytułów wykonawczych.

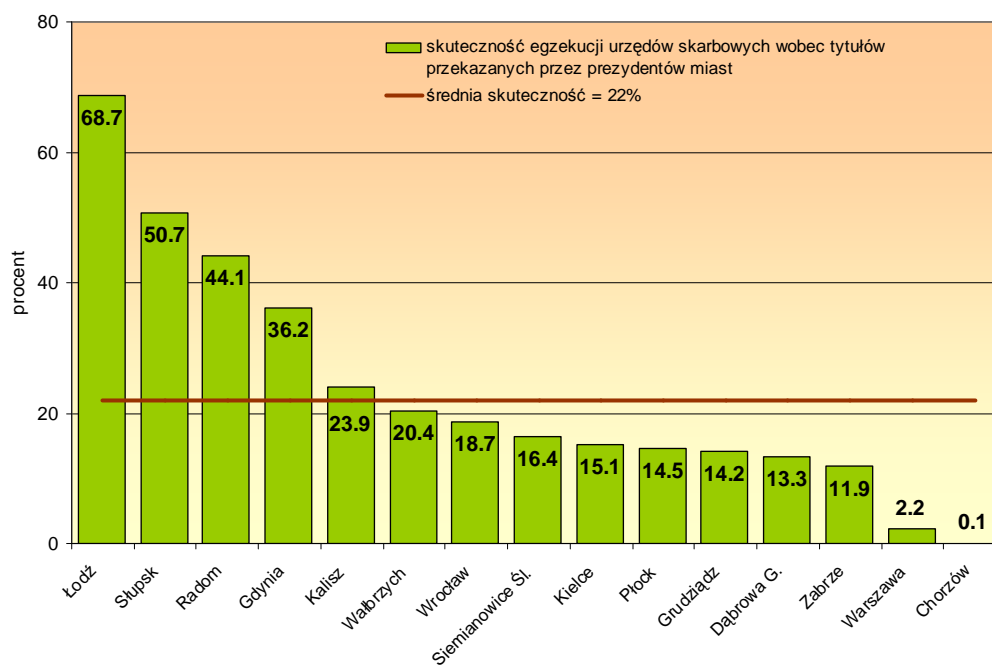
Z nieruchomości może być przeprowadzona egzekucja administracyjna, jeżeli zastosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne (art. 110 – 114i ustawy o post.egz.adm.). Egzekucja z nieruchomości może być prowadzona wyłącznie przez naczelnika urzędu skarbowego.

Nie stwierdzono przypadku przekazania przez prezydenta miasta tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego w celu podjęcia egzekucji z nieruchomości.

W wyniku podjętych działań egzekucyjnych urzędy skarbowe, w tym także objęte kontrolą NIK, wyegzekwowały zaległości w kwocie 6,3 mln zł. Stanowiło to 22% kwoty objętej tytułami wykonawczymi przekazanymi przez prezydentów miast.

<sup>97</sup> Dane dotyczące m.st. Warszawa obejmują dane dotyczące działań podejmowanych przez Biuro Podatków i Egzekucji Urzędu. Zgodnie z zapisami regulaminów organizacyjnych m.st. Warszawy, windykację zobowiązań podatkowych, dla których prezydent m.st. Warszawy jest właściwy do ich ustalania lub określania i pobierania, prowadzi 18 wydziałów budżetowo-księgowych w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy oraz Wydział Podatków i Opłat funkcjonujący w strukturze Biura Podatków i Egzekucji Urzędu, który zajmuje się obsługą podatników mających nieruchomości położone na terenie kilku dzielnic.

Wykres nr 10. Skuteczność egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych



Prezydenci miast w niewielkim zakresie korzystali z uprawnienia, wynikającego z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lipca 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, do zasięgania informacji w urzędach skarbowych o sposobie załatwienia przekazanych tytułów wykonawczych.

Prezydenci 13 miast<sup>98</sup> skierowali 93 zapytania o sposób realizacji wniosków egzekucyjnych, w tym pięciu<sup>99</sup> ograniczyło się do skierowania zapytań w formie telefonicznej. Spośród urzędów monitorujących prowadzenie egzekucji telefonicznie, tylko w dwóch<sup>100</sup> sporządzano z tych czynności notatki służbowe. W jednym urzędzie potrzebne informacje uzyskiwane były w ramach bezpośrednich kontaktów pracownika z urzędem skarbowym<sup>101</sup>.

Prezydenci pięciu miast<sup>102</sup> (33%), pomimo posiadania odpowiednich uprawnień, nie podejmowali we własnym zakresie egzekucji zaległości z tytułu opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień i opłat za parkowanie w płatnej strefie, przekazując tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych. Pozbawili w ten sposób budżety miast możliwości uzyskania

<sup>98</sup> Prezydenci miast: Łodzi i Chorzowa nie występowali w ogóle do urzędów skarbowych.

<sup>99</sup> Urzędy miast w: Słupsku, Wałbrzychu, Płocku, Grudziądzu, Dąbrowie Górniczej.

<sup>100</sup> Urzędy miast w: Płocku i Grudziądzu.

<sup>101</sup> Urząd Miasta Kalisza.

<sup>102</sup> Prezydenci miast: Grudziądz, Chorzowa, Zabrze, Wałbrzycha, Płocka.

dochodów w wysokości 36 tys. zł, tj. odpowiadającej równowartości poniesionych kosztów egzekucyjnych przez urzędy skarbowe i następnie uzyskanych od dłużników.

### **3.2.1.7 Realizacja zaleceń pokontrolnych regionalnych izb obrachunkowych**

W okresie objętym kontrolą regionalne izby obrachunkowe (RIO) przeprowadziły w dziewięciu urzędach miast kompleksowe kontrole gospodarki finansowej. Po jednej z kontroli<sup>103</sup> nie sformułowano wniosków pokontrolnych z zakresu problematyki dotyczącej egzekucji podatków lokalnych.

W pozostałych sześciu urzędach miast<sup>104</sup> kontrole kompleksowe przeprowadzone zostały w latach poprzedzających okres objęty kontrolą NIK.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości w zakresie podatków i opłat należały m.in.: nieprawidłowe udzielanie ulg podatkowych, brak lub nieterminowe prowadzenie działań windykacyjnych, brak przeprowadzania kontroli podatkowych w zakresie wywiązywania się z obowiązku podatkowego.

We wnioskach pokontrolnych RIO wskazały na potrzebę usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w tym między innymi poprzez wzmożenie nadzoru nad pracownikami wykonującymi czynności związane z egzekucją podatków i opłat.

Pomimo że prezydenci wszystkich skontrolowanych miast poinformowali RIO o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, to w świetle ustaleń niniejszej kontroli NIK, należy uznać, iż większość wniosków pokontrolnych RIO nie zostało w pełni zrealizowanych.

## **3.2.2. W urzędach skarbowych**

### **3.2.2.1. Wprowadzanie tytułów wykonawczych do systemu Egapoltax**

W okresie objętym kontrolą naczelnicy skontrolowanych urzędów skarbowych otrzymali od prezydentów miast (w tym objętych kontrolą)<sup>105</sup> 23.490 tytułów wykonawczych na kwotę 15.436 tys. zł. Okres, jaki upłynął od dnia wpływu tytułów wykonawczych do urzędu skarbowego do dnia wprowadzenia ich do systemu Egapoltax wynosił od 1 do 500 dni. Wprowadzenie tytułu wykonawczego do systemu Egapoltax jest niezbędne do podjęcia czynności egzekucyjnych.

Badaniami objęto nie mniej niż 20% tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast do urzędu skarbowego.

Pośród 15 skontrolowanych urzędów skarbowych tylko jeden<sup>106</sup> wprowadził do systemu Egapoltax wszystkie tytuły wykonawcze przed upływem 30 dni od daty ich

---

<sup>103</sup> Urząd m.st. Warszawy.

<sup>104</sup> Urzędy miast w: Słupsku, Grudziądzu, Chorzowie, Siemianowicach Śl., Radomiu oraz Kaliszu.

<sup>105</sup> Dane dotyczą prezydentów miast, nie tylko objętych niniejszą kontrolą, posiadających uprawnienia organu egzekucyjnego, wymienionych w załączniku nr 1 do informacji.

<sup>106</sup> Urząd Skarbowy w Słupsku.

otrzymania. W dziewięciu urzędach<sup>107</sup> (60%) stwierdzono istotne nieprawidłowości w tym zakresie, gdyż liczba tytułów wykonawczych wprowadzonych do systemu po 30 dniach od daty ich wpływu do urzędu, przekroczyła próg istotności wynoszący 20% tytułów objętych badaniem, w tym: w dwóch urzędach<sup>108</sup> ponad 50% tytułów objętych badaniem wprowadzono z opóźnieniem powyżej 30 dni, a w innych dwóch urzędach<sup>109</sup> ww. opóźnienia dotyczyły ponad 90% badanych tytułów.

*W Urzędzie Skarbowym w Siemianowicach Śl. spośród 88 tytułów wykonawczych wprowadzonych do systemu Egapoltax, 83 (tj. 94,3%) na kwotę 189.474,16 zł, wprowadzono w terminie powyżej 30 dni od daty ich otrzymania. Z tego: 36 tytułów (tj. 40,9%) na kwotę 43.281,24 zł w terminie od 31 do 100 dni; 24 (27,3%) na kwotę 107.897,42 zł w terminie od 101 do 200 dni; 12 (13,6%) na kwotę 35.392,40 zł w terminie od 201 do 300 dni; 3 (3,4%) na kwotę 540,50 zł w terminie od 301 do 400 dni; 8 (9,1%) na kwotę 2.362,60 zł w terminie od 401 do 500 dni.*

Z powodu nieuzasadnionej zwłoki w rejestracji tytułu wykonawczego, przedawnieniu uległa jedna z badanych zaległości podatkowych w wysokości 511,50 zł<sup>110</sup>.

W trzech urzędach skarbowych<sup>111</sup> (20%) stwierdzono przypadki nierzetelnego wprowadzania tytułów wykonawczych do systemu Egapoltax, w wyniku których wykazany w systemie czas trwania postępowania był krótszy, niż faktyczny. W dwóch urzędach powodem tego było wprowadzenie do systemu jako daty wpływu tytułów do urzędu, daty wykonania czynności polegającej na wprowadzeniu do systemu lub daty wpływu do komórki organizacyjnej urzędu, właściwej dla załatwienia tytułu. Natomiast w jednym urzędzie bezzasadnie wprowadzano tytuły wykonawcze, pomimo że pracownicy urzędu byli w posiadaniu informacji o wycofaniu tytułów przez prezydentów, co mogło spowodować wszczęcie postępowań egzekucyjnych w stosunku do osób niemających zaległości.

*W Urzędzie Skarbowym w Siemianowicach Śl. dziewięć spośród badanych tytułów (10,2%) wprowadzono do Egapoltax-u, pomimo że Urząd posiadał informacje o ich wycofaniu przez wierzycieli. Ww. tytuły zostały zarejestrowane w systemie po upływie od 26 do 351 dni od daty przekazania tych informacji do urzędu.*

### **3.2.2.2. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych**

Pomimo że przepisy ustawy o post.egz.adm., jak również przepisy wykonawcze do tej ustawy nie określają, po jakim czasie od otrzymania przez organ egzekucyjny tytułu wykonawczego, należy wszcząć postępowanie oraz podjąć kolejne czynności egzekucyjne,

<sup>107</sup> Urzędy skarbowe: w Kaliszu (I), Kielcach (I), Łodzi-Widzewie, Płocku, Radomiu (I), Siemianowicach Śl., Wałbrzychu, Warszawie-Bemowo i Wrocławiu-Fabrycznym.

<sup>108</sup> Urzędy skarbowe: w Kaliszu (I) i Kielcach (I).

<sup>109</sup> Urzędy skarbowe: Siemianowicach Śl. i Wałbrzychu.

<sup>110</sup> Urząd Skarbowy w Siemianowicach Śl.

<sup>111</sup> Urzędy skarbowe: Kaliszu (I), Łodzi-Widzewie, Siemianowicach Śl.

to zgodnie z art. 18 ustawy o post.egz.adm. w sprawach nieuregulowanych, mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 35 zobowiązuje organy administracji publicznej do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego – w terminie jednego miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – w terminie dwóch miesięcy.

W 14 urzędach skarbowych<sup>112</sup> (93% objętych kontrolą) czynności egzekucyjne prowadzone były w sposób przewlekły.

Urzędy skarbowe podejmowały pierwsze czynności egzekucyjne w okresie od 1 do 810 dni<sup>113</sup> po wprowadzeniu tytułu wykonawczego do systemu Egapoltax. W ośmiu urzędach skarbowych<sup>114</sup> w przypadku ponad połowy badanych postępowań, pierwsze czynności egzekucyjne podejmowane były po upływie 30 dni od wprowadzenia tytułu wykonawczego do systemu.

*W Drugim Urzędzie Skarbowym w Katowicach w ośmiu postępowaniach egzekucyjnych (27% objętych badaniem) pierwszej czynności egzekucyjnej dokonano w ciągu 30 dni od daty wprowadzenia tytułu do systemu; w 16 przypadkach pierwszą czynność podjęto po 30 dniach od daty wprowadzenia do systemu – w przedziale od 31 do 471 dni; w trzech przypadkach pierwszą czynność podjęto w trakcie kontroli NIK, odpowiednio po upływie: 218, 292 oraz 753 dni od daty wprowadzenia do systemu; w jednym przypadku nie wszczęto czynności, ponieważ tytuł został wycofany przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania; w dwóch przypadkach nie podjęto żadnych czynności. W 27 przypadkach, w których podjęto czynności egzekucyjne, średni upływ czasu od momentu wprowadzenia tytułu do systemu Egapoltax a podjęciem pierwszej czynności wynosił 146 dni.*

W czterech urzędach skarbowych<sup>115</sup> stwierdzono 156 przypadków (na 7.727 zbadanych w trakcie kontroli) niepodjęcia jakichkolwiek czynności wobec tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast.

W ponad 20% postępowań objętych badaniem prowadzonych w ośmiu urzędach skarbowych<sup>116</sup>, przekroczono przyjęty próg istotności wynoszący 60 dni, jaki upłynął pomiędzy podejmowaniem kolejnych czynności egzekucyjnych. W skrajnym przypadku kolejne czynności podjęto dopiero po upływie 835 dni<sup>117</sup>.

Czas trwania postępowań, w przypadku objętych badaniem postępowań zakończonych, wynosił od 1 do 895 dni<sup>118</sup>.

<sup>112</sup> Urzędy skarbowe w: Chorzowie, Grudziądzu, Gdyni (II), Gliwicach (I), Kaliszu (I), Katowicach (II), Kielcach (I), Łodzi-Widzewie, Płocku, Radomiu (II), Siemianowicach Śl., Słupsku, Wałbrzychu, Warszawie-Bemowo.

<sup>113</sup> Urząd Skarbowy w Gliwicach.

<sup>114</sup> Urzędy skarbowe w: Gliwicach (I), Grudziądzu, Kaliszu (I), Katowicach (II), Kielcach (I), Radomiu (II), Siemianowicach Śl., Wrocławiu Fabrycznym.

<sup>115</sup> Urzędy skarbowe w: Chorzowie, Kaliszu, Katowicach (II), Siemianowicach Śl.

<sup>116</sup> Urzędy Skarbowe w: Chorzowie, Gdyni (II), Kaliszu (I), Katowicach (II), Łodzi-Widzewie, Siemianowicach Śl., Słupsku, Wałbrzychu.

<sup>117</sup> Pierwszy Urząd Skarbowy w Gliwicach.

<sup>118</sup> Urząd Skarbowy w Płocku.

### 3.2.2.3. Skuteczność egzekucji

Ustalenia kontroli wskazują na zmniejszającą się, w większości objętych kontrolą urzędów skarbowych, skuteczność egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów w odniesieniu do tytułów przekazanych przez prezydentów miast.

W okresie objętym kontrolą urzędy skarbowe załatwiły 7.753 tytuły wykonawcze spośród 23.490 tytułów przekazanych przez prezydentów miast. W tym samym okresie pozostali wierzyciele przekazali do urzędów skarbowych 3.041.390 tytułów, z czego 1.201.422 zostało załatwionych.

**Wskaźnik skuteczności egzekucji** mierzonej jako stosunek liczby tytułów załatwionych w danym roku (okresie) objętym kontrolą (w tym tytułów otrzymanych w latach poprzednich), do liczby tytułów otrzymanych w danym roku (okresie) objętym kontrolą, wynosił 33% – w przypadku tytułów przekazanych przez prezydentów miast oraz 40% – w przypadku tytułów przekazanych przez innych wierzycieli.

W porównaniu do 2006 r., w 11 urzędach skarbowych<sup>119</sup> odnotowano w 2007 r. niższy (od 7% do 146%) wskaźnik skuteczności egzekucji prowadzonej na podstawie tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast. W tym samym okresie niższą (od 1% do 15%) skuteczność egzekucji w stosunku do tytułów pozostałych wierzycieli odnotowano w czterech urzędach skarbowych<sup>120</sup>. W jednym urzędzie skarbowym<sup>121</sup> nie załatwiono żadnego tytułu wykonawczego przekazanego przez prezydentów miast przez cztery miesiące 2008 r., podczas gdy w tym samym czasie załatwiono ponad 8 tys. tytułów innych wierzycieli.

Na podstawie wskaźnika skuteczności egzekucji wyliczonego dla poszczególnych skontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą urzędy załatwiły od 17% do 93% tytułów wykonawczych spośród przekazanych przez prezydentów miast oraz od 21% do 161% tytułów przekazanych przez innych wierzycieli.

W dziewięciu urzędach skarbowych<sup>122</sup> (60%) skuteczność w egzekwowaniu tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast była niższa od 2% do 85% w porównaniu do skuteczności osiągniętej w odniesieniu do tytułów przekazanych przez pozostałych wierzycieli. W sześciu urzędach skarbowych<sup>123</sup> osiągnięto skuteczność egzekucji wobec tytułów przekazanych przez prezydentów wyższą (od 1% do 50%).

<sup>119</sup> Urzędy skarbowe w: Kielcach (I) – niższa o 7%, Radomiu (II) – 12%, Katowicach (II) – 13%, Gdyni (II) – 14%, Kaliszu (I) – 18%, Płocku – 19%, Słupsku – 21%, Warszawie-Bemowo – 24%, Grudziądzu – 25%, Siemianowicach Śl. – 39%, Wałbrzychu – 146%.

<sup>120</sup> Urzędy skarbowe w: Wałbrzychu – niższa o 1%, Płocku – 2%, Słupsku – 8%, Grudziądzu – 15%.

<sup>121</sup> Pierwszy Urząd Skarbowy w Kaliszu.

<sup>122</sup> Urzędy skarbowe w: Łodzi-Widzewie oraz Płocku – mniejsza o 2%, Radomiu (II) – 4%, Warszawie-Bemowo – 17%, Siemianowicach Śl. – 23%, Katowicach (II) – 29%, Chorzowie - 40%, Kaliszu (II) – 65%, Kielcach (I) – 85%.

<sup>123</sup> Urzędy skarbowe w: Wałbrzychu – wyższa o 50%, Gdyni (I) – 30%, Słupsku – 24%, Grudziądzu – 15%, Gliwicach (I) – 8%, Wrocławiu-Fabrycznym – 1%.

Skontrolowane urzędy skarbowe wyegzekwowały na rzecz prezydentów miast<sup>124</sup>, należności w kwocie 2,5 mln zł, co stanowiło 16% kwoty 15,4 mln zł objętej przekazanymi tytułami wykonawczymi. W tym samym okresie urzędy wyegzekwowały 444,8 mln zł, tj. 14% kwoty 3.123,5 mln zł wynikającej z tytułów wykonawczych pozostałych wierzycieli.

#### **3.2.2.4. Współpraca naczelników urzędów skarbowych z prezydentami miast**

W okresie objętym kontrolą do naczelników dziesięciu skontrolowanych urzędów skarbowych<sup>125</sup> prezydenci miast występowali o udzielenie informacji o sposobie załatwienia tytułów wykonawczych. Naczelnicy sześciu urzędów skarbowych<sup>126</sup> (40%) nie wywiązali się z obowiązku niezwłocznego udzielenia odpowiedzi, wynikającego z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego.

*Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chorzowie nie dotrzymał terminu udzielenia odpowiedzi w stosunku do 32% otrzymanych wniosków od prezydentów miast. W przypadku pisma prezydenta miasta Siemianowic Śl. z 10 grudnia 2007 r., którego nie zarejestrowano w ewidencji korespondencji prowadzonej w urzędzie skarbowym, odpowiedzi udzielono w trakcie kontroli NIK w dniu 15 września 2008 r., tj. po 280 dniach.*

*Wyjaśniając przyczyny nieudzielenia odpowiedzi w terminie, kierownik Działu Egzekucji podał, iż terminowe udzielenie odpowiedzi na wszystkie pisma zakłóciłoby pracę i uniemożliwiło wywiązanie się organowi egzekucyjnemu z najważniejszego obowiązku, jakim jest egzekwowanie zaległości, zarówno podatkowych, jak i niepodatkowych.*

Spośród 23.490 tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast do urzędów skarbowych objętych kontrolą, 1.253 tytuły (5%) zostały zwrócone, ponieważ – w ocenie naczelników urzędów skarbowych – zostały przekazane niezgodnie z właściwością miejscową lub nie spełniały wymogów określonych w art. 27 ustawy o post.egz.adm.

W związku z okazaniem dowodów stwierdzających wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych, albo gdy zachodził błąd co do osoby zobowiązanego, naczelnicy sześciu urzędów skarbowych<sup>127</sup> odstąpili, na podstawie art. 45 § 1 ustawy o post.egz.adm., od czynności egzekucyjnych wobec zaległości ujętych w 95 tytułach wykonawczych (0,4% tytułów przekazanych przez prezydentów miast).

<sup>124</sup> Dotyczy wszystkich prezydentów miast wymienionych w załączniku – tabela nr 1, którzy w latach 2006 – 2008 (styczeń-kwiecień), którzy przekazali tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych objętych kontrolą.

<sup>125</sup> Naczelnicy urzędów skarbowych w: Grudziądzu, Chorzowie, Gliwicach (I), Wrocławiu-Fabrycznym, Katowicach (II), Siemianowicach Śl., Gdyni (II), Kaliszu (I), Radomiu (II), Łodzi-Widzewie.

<sup>126</sup> Naczelnicy urzędów skarbowych w: Grudziądzu, Chorzowie, Gliwicach (I), Wrocławiu-Fabrycznym, Katowicach (II), Siemianowicach Śl.

<sup>127</sup> Naczelnicy urzędów skarbowych w: Kielcach (I) – wobec 37 tytułów wykonawczych, Katowicach (II) – 51, Siemianowicach Śl. – 1, Chorzowie – 1, Gliwicach (I) – 1, Warszawie-Bemowo – 4.

Ustalenia w powyższym zakresie mogą wskazywać na nierzetelne dokumentowanie należności podatkowych przez urzędy miast, które przesłały do urzędów skarbowych ww. 95 tytułów wykonawczych.

Wskutek błędnie przyjętej przez naczelników czterech urzędów skarbowych<sup>128</sup> (18%) oceny w zakresie właściwości rzeczowej, do egzekucji przyjmowano tytuły wykonawcze wystawione bezpośrednio przez kierowników jednostek podległych prezydentom miast, takich jak izby wytrzeźwień oraz zarządy dróg i komunikacji, co powodowało dodatkowe obciążenie komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych i nie pozostawało bez wpływu na skuteczność prowadzonej egzekucji. W ww. przypadkach organem właściwym rzeczowo był prezydent miasta, który – zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o post.egz.adm. – powinien przekazać tytuły do naczelnika urzędu skarbowego dopiero wówczas, gdy nie jest znany znajdujący się na terenie jego działania majątek zobowiązany, z którego może prowadzić egzekucję.

*Spośród 3.227 tytułów wykonawczych na kwotę 939,8 tys. zł przekazanych w okresie objętym kontrolą do Urzędu Skarbowego w Grudziądzu przez Ośrodek Profilaktyki Uzależnień i Interwencji Kryzysowej z Izby Wytrzeźwień, 52% tytułów wystawiono na osoby posiadające miejsce zamieszkania na terenie miasta Grudziądza, dla których właściwym organem egzekucyjnym był prezydent Grudziądza, a nie naczelnik urzędu skarbowego.*

### 3.2.3. Inne ustalenia kontroli

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości finansowe w 20 skontrolowanych jednostkach (67%), w tym w jedenastu urzędach miast<sup>129</sup> oraz dziewięciu urzędach skarbowych<sup>130</sup>.

1. Skontrolowane gminy nie uzyskały należnych dochodów na łączną kwotę 4,1 mln zł, w tym m.in. w wyniku niepodjęcia żadnych działań w celu dochodzenia zaległości z tytułu podatków i opłat, Miasto Kielce utraciły należne dochody w kwocie 3,5 mln zł, a Miasto Kalisz – 0,5 mln zł.
2. Nieprawidłowości na kwotę 5,3 mln zł wynikały z nierzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej i błędnie przyjętych w zakładowym planie kont zasad księgowania. Polegały przede wszystkim na niedokonywaniu na bieżąco odpisów zaległości oraz niewprowadzaniu do systemów księgowych kwot objętych tytułami wykonawczymi, przez co zapisy w ewidencjach księgowych nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Miało to wpływ na sprawozdawczość finansową gmin.

<sup>128</sup> Urzędy skarbowe w: Grudziądzu, Chorzowie, Wałbrzychu, Płocku.

<sup>129</sup> Urzędy miast w: Gdyni, Słupsku, Siemianowicach Śl., Zabrze, Dąbrowie G., Chorzowie, Kielcach, Łodzi, Kaliszu, Wrocławiu, Wałbrzychu.

<sup>130</sup> Urzędy skarbowe w: Gliwicach (I), Chorzowie, Katowicach (II), Siemianowicach Śl., Kielcach (I), Łodzi-Widzewie, Kaliszu (I), Wrocławiu-Fabryczna, Wałbrzychu.

3. Inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym na kwotę 23,2 mln zł dotyczyły m.in.

– odstąpienia przez prezydenta Łodzi od wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec PKP S.A., pomimo że zaległości spółki wobec miasta za okres od kwietnia 2006 r. do kwietnia 2008 r. wyniosły 3,9 mln zł;

– nieprzestrzegania wynikającego z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 18 ustawy o post.egz.adm, obowiązku działania bez zbędnej zwłoki przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, w tym przez prezydentów miast: Kielc wobec zaległości na kwotę 1,3 mln zł; Zabrze – 0,9 mln zł; Wrocławia – 3,4 mln zł.

4. W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Wałbrzycha, na wniosek kontrolera NIK, ustalono przypis podatków na kwotę 9 tys. zł, co stanowiło pożytek finansowy gminy.

5. Stwierdzone w urzędach skarbowych nieprawidłowości w wymiarze finansowym na kwotę 0,7 mln zł (91% ogółem stwierdzonych nieprawidłowości) dotyczyły przede wszystkim nieterminowego (po upływie 30 dni) realizowania czynności egzekucyjnych wobec tytułów przekazanych przez prezydentów miast, w tym m.in. nieterminowego wprowadzania tytułów wykonawczych do systemu Egapoltax, podejmowania pierwszej czynności egzekucyjnej.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Doboru miast do skontrolowania dokonała jednostka koordynująca kontrolę w porozumieniu z uczestnikami, uwzględniając dane w zakresie podatków i opłat (uzyskane w ramach analizy przedkontrolnej) oraz relacje: dochodów uzyskanych do przypisanych; zaległości do dochodów uzyskanych z tytułu podatków i opłat; kwot wyegzekwowanych do stanu zaległości na koniec 2006 r.

Próby do badań wybrano z zastosowaniem metody doboru losowego z interwałem obejmując kontrolą: nie mniej niż po 20 upomnień lub tytułów wykonawczych – w przypadku badań prowadzonych w urzędach miast oraz 5% tytułów wykonawczych – nie mniej niż 30 – w urzędach skarbowych.

Zasadniczym miernikiem oceny działań prezydentów miast oraz naczelników urzędów skarbowych było stwierdzenie, czy działali z zachowaniem należytej staranności oraz przestrzegali zasad wynikających z przepisów prawa w zakresie egzekwowania należności z tytułu podatków i opłat, jak znaczne dochody uzyskiwali z tego tytułu, czy rzetelnie sporządzali sprawozdania budżetowe z wykonania dochodów.

Miernikiem nieprawidłowości była liczba upomnień lub tytułów wykonawczych wystawionych po terminie określonym w wewnętrznych wytycznych kontrolowanej jednostki, a gdy brak było takich regulacji, po 30 dniach jakie upłynęły od daty: płatności – w przypadku

upomnienia, doręczenia upomnienia – w przypadku tytułu wykonawczego. Częstkowy próg istotności wynosił 20% przypadków zaległości objętych badaniem.

#### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli.

Kierownicy dwóch skontrolowanych jednostek<sup>131</sup> zgłosili łącznie sześć zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. W zgłoszonych zastrzeżeniach prezydenci kwestionowali zamieszczone w wystąpieniach uwagi, oceny i wnioski dotyczące m.in.: zasadności stosowania przepisów art. 35-38 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych wobec zaległości z tytułu podatków i opłat; nieprowadzenia przez prezydentów miast postępowań egzekucyjnych wobec zaległości z tytułu opłat za pobyt dłużników w ośrodku pomocy osobom uzależnionym od alkoholu. W wyniku ich rozpatrzenia, ostatecznymi uchwałami komisji odwoławczych, uwzględniono w całości jedno zastrzeżenie i oddalono w całości pięć zastrzeżeń.

Wyniki kontroli omówiono podczas pięciu narad pokontrolnych z udziałem 34 osób.

Na podstawie ustaleń kontroli, NIK przekazała prezydentom miast i naczelnikom urzędów skarbowych 30 wystąpień pokontrolnych, które zawierały łącznie 99 wniosków pokontrolnych.

Wystąpienia pokontrolne skierowane do prezydentów miast zawierały wnioski dotyczące m.in. podjęcia działań, w tym organizacyjnych, zapewniających:

- wyeliminowanie nieuzasadnionych opóźnień w wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowaniu czynności egzekucyjnych;
- wykorzystywanie przy prowadzeniu postępowań egzekucyjnych, w szerszym zakresie, uprawnień wierzyciela wynikających z dyspozycji art. 36 § 1 ustawy o post. egz.adm.;
- wykazywanie w rocznych sprawozdaniach Rb-27S o wykonaniu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego danych zgodnych z ewidencją księgową;
- zwiększenie częstotliwości przeprowadzania zadań audytowych w zakresie objętym kontrolą;
- objęcie postępowaniem egzekucyjnym zaległości z tytułu opłat za pobyt w ośrodkach pomocy osobom uzależnionym od alkoholu oraz za parkowanie i zajęcie pasa drogowego;
- zapewnienie bieżącego dokonywania odpisów należności przedawnionych;

---

<sup>131</sup> Zastrzeżenia wnieśli prezydenci miast: Chorzowa i Zabrze.

- wzmożenie nadzoru nad monitoringiem egzekucji zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych.

Do naczelników urzędów skarbowych NIK wnioskowała m.in. o podjęcie skutecznych działań organizacyjnych w celu:

- zapewnienia wprowadzania bez zbędnej zwłoki do systemu komputerowego Egapoltax tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast, co umożliwi skrócenie czasu załatwiania tytułów oraz zwiększy efektywność egzekucyjną;
- poprawy skuteczności egzekucji na podstawie przekazanych tytułów wykonawczych;
- zapewnienia prawidłowej oceny właściwości rzeczowej przy wszczynaniu postępowań egzekucyjnych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali właściwe delegatury NIK o podejmowanych działaniach dla realizacji wszystkich 99 wniosków. Do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji*, zrealizowano 32 wniosków, a 46 było w trakcie realizacji. Do zrealizowania pozostaje 21 wniosków, głównie dotyczących działań długofalowych, których realizacja jest na bieżąco monitorowana przez delegatury NIK.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne prezydenci miast oraz naczelnicy urzędów skarbowych informowali Najwyższą Izbę Kontroli m.in. o podjętych działaniach, polegających na:

- wprowadzeniu w urzędach miast instrukcji w sprawie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności; modernizacji systemów informatycznych; określeniu terminów granicznych, do których należy wystawić upomnienie, tytuł wykonawczy; wzmocnieniu kadrowym komórek egzekucyjnych w urzędach miast; zobowiązaniu kierowników izb wytrzeźwień do przekazywania w celu egzekucji tytułów wykonawczych do komórek egzekucyjnych urzędów miast; uwzględnieniu w szerszym niż dotychczas zakresie planowanych badań audytowych w zakresie objętym kontrolą NIK;
- bieżącym wprowadzaniu tytułów wykonawczych do systemu Egapoltax; nieprzyjmowaniu tytułów wykonawczych za pobyt w izbach wytrzeźwień, dla których właściwy miejscowo jest prezydent miasta; usprawnieniu przebiegu postępowań egzekucyjnych; przesunięciu na inne stanowiska pracowników odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości w urzędach skarbowych.

W związku ze stwierdzeniem popełnienia czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, delegatury NIK w Katowicach i w Kielcach skierowały zawiadomienia do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W przypadku stwierdzonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta Grudziądz zawiadomienie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych skieruje prezydent miasta.

W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Zabrze, Delegatura NIK w Katowicach zawiadomiła naczelnika Urzędu Skarbowego w Zabrzu o popełnieniu przestępstwa określonego w art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości i w art. 61 § 1 i 3 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.

## 5. Załączniki

### 5.1. Tabele

#### Tabela nr 1

##### Wykaz miast, których prezydenci są równocześnie organem egzekucyjnym

- |  |   |
|--|---|
| 1. Legnica ( <i>woj. dolnośląskie</i> )                | 25. Bytom ( <i>woj. śląskie</i> )                       |
| 2. <b>Wałbrzych</b> ( <i>woj. dolnośląskie</i> )       | 26. <b>Chorzów</b> ( <i>woj. śląskie</i> )              |
| 3. <b>Wrocław</b> ( <i>woj. dolnośląskie</i> )         | 27. Częstochowa ( <i>woj. śląskie</i> )                 |
| 4. Bydgoszcz ( <i>woj. kujawsko-pomorskie</i> )        | 28. <b>Dąbrowa Górnicza</b> ( <i>woj. śląskie</i> )     |
| 5. <b>Grudziądz</b> ( <i>woj. kujawsko-pomorskie</i> ) | 29. Gliwice ( <i>woj. śląskie</i> )                     |
| 6. Toruń ( <i>woj. kujawsko-pomorskie</i> )            | 30. Jastrzębie-Zdrój ( <i>woj. śląskie</i> )            |
| 7. Włocławek ( <i>woj. kujawsko-pomorskie</i> )        | 31. Jaworzno ( <i>woj. śląskie</i> )                    |
| 8. Lublin ( <i>woj. lubelskie</i> )                    | 32. Katowice ( <i>woj. śląskie</i> )                    |
| 9. Gorzów Wielkopolski ( <i>woj. lubuskie</i> )        | 33. Mysłowice ( <i>woj. śląskie</i> )                   |
| 10. Zielona Góra ( <i>woj. lubuskie</i> )              | 34. Ruda Śląska ( <i>woj. śląskie</i> )                 |
| 11. <b>Łódź</b> ( <i>woj. łódzkie</i> )                | 35. Rybnik ( <i>woj. śląskie</i> )                      |
| 12. Kraków ( <i>woj. małopolskie</i> )                 | 36. <b>Siemianowice Śląskie</b> ( <i>woj. śląskie</i> ) |
| 13. Tarnów ( <i>woj. małopolskie</i> )                 | 37. Sosnowiec ( <i>woj. śląskie</i> )                   |
| 14. <b>Płock</b> ( <i>woj. mazowieckie</i> )           | 38. Świętochłowice ( <i>woj. śląskie</i> )              |
| 15. <b>Radom</b> ( <i>woj. mazowieckie</i> )           | 39. Tychy ( <i>woj. śląskie</i> )                       |
| 16. <b>Warszawa</b> ( <i>woj. mazowieckie</i> )        | 40. <b>Zabrze</b> ( <i>woj. śląskie</i> )               |
| 17. Opole ( <i>woj. opolskie</i> )                     | 41. <b>Kielce</b> ( <i>woj. świętokrzyskie</i> )        |
| 18. Rzeszów ( <i>woj. podkarpackie</i> )               | 42. Elbląg ( <i>woj. warmińsko-mazurskie</i> )          |
| 19. Białystok ( <i>woj. podlaskie</i> )                | 43. Olsztyn ( <i>woj. warmińsko-mazurskie</i> )         |
| 20. Gdańsk ( <i>woj. pomorskie</i> )                   | 44. <b>Kalisz</b> ( <i>woj. wielkopolskie</i> )         |
| 21. <b>Gdynia</b> ( <i>woj. pomorskie</i> )            | 45. Poznań ( <i>woj. wielkopolskie</i> )                |
| 22. Sopot ( <i>woj. pomorskie</i> )                    | 46. Koszalin ( <i>woj. zachodnio-pomorskie</i> )        |
| 23. <b>Słupsk</b> ( <i>woj. pomorskie</i> )            | 47. Szczecin ( <i>woj. zachodnio-pomorskie</i> )        |
| 24. Bielsko-Biała ( <i>woj. śląskie</i> )              |   |

Tabela nr 2

## Dochody oraz stan zaległości kontrolowanych urzędów miast w latach 2006-2007

(tys. zł)

Miasto	Rok	Ogółem:			W tym, dochody własne (ogółem)			w tym, dochody z tytułu podatków i opłat (ogółem):			
		Planowane	Wykonane	Zaległości	Planowane	Wykonane	Zaległości	Planowane	Wykonane		Zaległości
									w tym, z egzekucji		
CHORZÓW	2006	298.687,3	293.081,8	67.918,4	156.886,4	155.266,0	67.918,4	56.340,6	54.498,4	3.919,2	40.206,9
	2007	360.821,3	343.941,8	60.321,6	200.702,8	192.597,1	60.321,6	77.263,8	76.189,1	16.074,2	34.557,6
DĄBROWA GÓRNICZA	2006	406.170,3	395.329,5	42.385,3	272.142,5	261.950,0	42.385,3	125.204,0	129.306,9	2.050,2	16.729,2
	2007	407.346,7	424.091,9	35.332,8	285.093,6	302.820,1	35.332,8	132.247,4	136.009,4	2.060,3	16.496,7
GDYNIA	2006	746.347,8	770.562,8	0,0	541.377,9	566.916,5	0,0	109.755,6	104.427,5	1.669,8	51.384,8
	2007	974.870,1	978.806,0	0,0	757.775,3	767.863,5	0,0	108.873,8	107.527,8	1.436,2	63.418,8
GRUDZIĄDZ	2006	274.464,9	277.186,7	16.451,4	113.883,4	114.797,9	16.451,2	35.096,5	33.873,4	606,7	12.807,5
	2007	349.901,5	351.370,0	16.239,1	122.717,6	131.612,1	16.238,3	34.377,4	34.568,9	1.233,8	10.937,9
KALISZ	2006	282.169,2	293.317,8	20.866,8	146.367,3	158.721,2	20.866,8	46.885,5	51.090,3	594,3	15.372,3
	2007	311.152,6	330.616,6	20.795,4	165.265,7	187.190,8	20.795,4	45.797,5	53.545,7	987,5	14.869,5
KIELCE	2006	573.290,4	580.387,6	39.185,2	285.413,8	295.855,4	39.184,3	78.322,8	80.624,6	1.361,3	23.205,2
	2007	613.514,6	646.434,9	27.142,6	319.058,8	356.362,9	27.128,6	82.627,5	86.945,0	1.534,5	17.121,7
ŁÓDŹ	2006	2.107.049,8	2.109.913,5	147.838,4	1.907.002,2	1.915.854,4	147.838,4	284.179,3	294.196,6	7.482,0	104.168,1
	2007	2.341.886,9	2.338.376,0	148.647,7	2.146.196,7	2.143.346,8	148.647,7	302.720,2	306.539,7	6.879,8	104.554,3
PŁOCK	2006	376.020,5	378.606,2	15.109,4	293.279,5	296.604,7	15.109,4	152.463,0	152.031,4	702,8	7.954,3
	2007	403.311,6	412.432,2	14.547,3	308.112,4	322.281,3	14.547,3	164.485,4	164.356,0	3.283,0	6.185,6
RADOM	2006	577.400,1	583.411,2	46.659,9	272.821,9	282.269,4	46.659,9	207.680,7	216.868,3	3.377,2	31.232,7
	2007	669.575,2	662.050,6	52.487,4	317.791,3	326.820,6	52.487,4	251.772,9	258.588,0	4.806,3	28.039,0
SIEMIANOWICE ŚLĄSKIE	2006	172.798,7	172.993,5	48.031,2	110.603,3	112.128,0	48.031,2	29.208,7	29.048,6	299,1	34.183,3
	2007	183.387,4	192.045,5	46.496,4	116.792,3	126.743,6	46.496,4	29.540,5	30.336,5	446,8	31.805,1
SŁUPSK	2006	334.841,6	327.974,9	34.134,5	179.366,4	174.711,7	34.134,5	27.828,6	26.571,5	387,2	10.943,1
	2007	345.645,2	340.601,6	24.069,0	202.319,9	206.317,1	24.069,0	32.587,7	29.327,2	1.957,4	8.934,9
WAŁBRZYCH	2006	264.433,3	254.807,7	94.130,5	175.762,5	167.770,4	94.130,5	36.297,3	37.646,8	2.073,8	14.897,6
	2007	278.655,7	281.409,0	90.036,7	187.562,9	191.154,7	90.036,7	39.322,3	36.337,8	3.464,3	13.217,8
WARSZAWA	2006	8.030.428,5	8.574.991,0	825.549,4	6.695.665,5	7.298.546,6	825.329,8	1.354.416,2	1.499.452,8	1.952,2	241.416,4
	2007	9.311.621,7	9.771.841,1	831.193,7	8.067.571,0	8.516.572,4	831.188,7	1.542.482,3	1.877.545,9	974,7	221.788,4
WROCLAW	2006	2.257.513,9	2.437.471,4	287.501,0	1.679.732,1	1.869.897,1	287.501,0	278.224,0	275.562,6	3.509,1	82.995,2
	2007	2.587.867,7	2.667.198,9	285.866,6	1.893.897,2	1.979.298,3	285.845,4	294.543,7	299.442,8	4.081,7	76.710,1
ZABRZE	2006	490.973,8	480.567,5	109.523,3	274.365,2	266.614,9	109.523,3	58.489,5	57.909,5	424,7	45.680,3
	2007	531.905,5	549.819,7	79.812,5	291.358,2	315.456,9	79.812,5	60.634,0	63.647,6	1.034,4	34.440,4
Łącznie kontrolowane miasta:	2006	17.192.590,1	17.930.603,1	1.795.284,7	13.104.670,0	13.937.904,0	1.795.064,0	2.880.392,2	3.043.109,2	30.409,4	733.231,0
	2007	19.671.463,8	20.291.035,7	1.732.988,7	15.382.215,9	16.066.438,0	1.732.947,7	3.199.276,4	3.560.907,4	50.254,9	683.077,8

Tabela nr 3

## Zestawienie wskaźników efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy miast w latach 2005-2008 (30 kwietnia)

Lp.	Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia	Skontrolowane urzędy miast														
			Chorzów	Dąbrowa Górnicza	Gdynia	Grudziądz	Kalisz	Kielce	Łódź	Płock	Radom	Siemianowice Śląskie	Słupsk	Wałbrzych	Wrocław	Zabrze	Warszawa
1	ogółem liczba osób zatrudnionych w urzędzie miasta (w przeliczeniu na pełne etaty)	2005	337	445	781	277	370	465	1.857	475	675	330	339	322	1.713	497	5.450
		2006	349	453	812	327	365	487	1.843	487	695	276	338	336	1.723	518	5.759
		2007	370	447	806	327	385	530	1.859	528	701	273	339	344	1.862	555	6.325
		2008	373	412	824	334	393	546	1.878	545	670	280	345	337	1.890	557	6.529
2	w tym zatrudnionych przy czynnościach egzekucyjnych	2005	4	13	7	4	5	5	10	4	10	2	2	6	12	7	14
		2006	4	13	7	6	5	7	10	4	11	2	2	6	12	9	13
		2007	4	14	7	5	5	7	10	4	10	2	2	6	16	11	15
		2008	4	13	7	5	5	7	13	4	10	2	2	6	17	10	19
3	łącznie wynagrodzenie roczne (brutto) pracowników realizujących czynności z zakresu egzekucji (tys. zł)	2005	162,8	696,5	380,2	119,6	139,9	269,8	595,2	175,6	412,6	105,4	48,3	243,6	657,2	245,8	brak danych
		2006	165,1	711,3	398,5	153,6	147,0	268,1	628,8	178,3	430,6	115,9	65,8	259,0	660,0	297,4	592,2
		2007	166,8	727,6	409,4	177,0	173,7	379,3	604,5	190,7	478,2	101,3	76,1	274,4	814,9	352,1	565,9
		2008	66,8	266,4	168,6	70,7	63,7	104,2	228,3	56,3	176,5	38,5	22,5	95,7	358,0	117,6	275,1
4	kwota wyegzekwowana w egzekucji przez urząd miejski (tys. zł)	2005	7.580,4	1.664,7	2.363,9	510,3	641,1	1.300,8	7.624,1	617,9	2.903,6	315,5	21,6	1.599,7	4.620,6	1.686,2	17.826,9
		2006	2.891,6	1.585,5	1.669,8	327,9	389,9	1.443,4	7.482,0	581,7	2.295,9	330,6	283,2	2.073,8	3.509,1	416,9	13.971,0
		2007	10.012,1	1.196,5	1.436,2	896,4	788,6	1.689,5	6.879,8	3.165,2	2.919,1	438,4	405,8	3.464,3	4.081,7	441,9	16.180,4
		2008	822,0	348,4	457,6	163,5	221,8	537,4	3.780,5	133,3	794,6	120,1	46,4	314,7	1.020,2	218,3	3.315,2
5	wskaźnik efektywności egzekucji (lp. 4 : lp.2) (tys. zł)	2005	2.166	125,6	328,3	127,6	128,2	260,2	762,4	154,5	290,4	157,8	10,8	266,6	385,1	240,9	1.273,4
		2006	826	119,7	231,9	54,7	78,0	206,2	748,2	145,4	208,7	165,3	141,6	345,6	292,4	46,3	1.074,7
		2007	2.861	84,0	199,5	179,3	157,7	241,4	688,0	791,3	291,9	219,2	202,9	577,4	255,1	40,2	1.078,7
		2008	235	26,3	63,6	32,7	44,4	76,8	290,8	33,3	79,5	60,1	23,2	52,4	60,0	21,8	174,5
6	wskaźnik efektywności kosztowej (lp. 4 : lp. 3)	2005	47	2	6	4	5	5	13	4	7	3	0,4	7	7	7	brak danych
		2006	18	2	4	2	3	5	12	3	5	3	4	8	5	1	24
		2007	60	2	4	5	5	4	11	17	6	4	5	13	5	1	29
		2008	12	1	3	2	3	5	17	2	5	3	2	3	3	2	12
7	liczba tytułów wykonawczych załatwionych	2005	470	2.018	2.713	989	1.622	2.742	6.956	1.932	4.501	455	91	1.249	6.396	1.753	1.903
		2006	659	1.827	2.693	1.645	1.747	3.137	9.679	2.501	9.188	464	271	1.527	6.410	3.689	2.239
		2007	643	1.531	3.110	1.775	2.072	4.577	12.604	2.631	4.995	917	288	1.889	6.608	4.480	4.662
		2008	261	503	1.171	532	617	1.331	6.463	822	1.227	284	2	738	2.243	2.297	3.284
8	liczba wyegzekwowanych tytułów na jednego pracownika (etat) komórki egzekucyjnej (lp. 7 : lp. 2)	2005	134	152	377	247	324	548	696	483	919	228	46	208	533	250	136
		2006	188	138	374	274	349	448	968	625	454	232	136	255	534	410	172
		2007	184	107	432	355	414	654	1.260	658	123	459	144	315	413	407	311
		2008	75	38	163	106	123	190	497	206	92	142	1	123	132	230	173
9	kwota wyegzekwowana – w przeliczeniu na jeden tytuł wykonawczy przez urząd miasta (lp. 4 : lp. 7) (zł)	2005	16.129	825	871	516	395	474	1.096	320	645	693	237	1.281	722	962	9.368
		2006	4.388	868	620	199	223	460	773	233	250	712	1.045	1.358	547	113	6.240
		2007	15.571	782	462	505	381	369	546	1.203	584	478	1.409	1.834	618	99	3.471
		2008	3.149	693	391	307	359	404	585	162	648	423	23.193	426	455	95	1.010

Dane za 2008 r. – stan na 30 kwietnia

## 5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Kontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność
1	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Grudziądzu	Prezydent Miasta Robert Malinowski, Andrzej Wiśniewski (do 03.12.2006 r.)
		Urząd Skarbowy w Grudziądzu	p.o. Naczelnika Elżbieta Pokrzywicka, Naczelnik Teresa Świątkowska (do 24.07.2006 r.)
2	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miasta w Gdyni	Prezydent Miasta Wojciech Szczurek
		Urząd Miejski w Słupsku	Prezydent Miasta Maciej Kobylński
		Drugi Urząd Skarbowy w Gdyni	Naczelnik Romana Chęcka
		Urząd Skarbowy w Słupsku	p.o. Naczelnika Danuta Sobocińska, Naczelnik Ludwika Wasiek-Ekiert ( do 30.06.2006 r.)
3	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miejski w Chorzowie	Prezydent Miasta Marek Kopel
		Urząd Miasta w Dąbrowie Górniczej	Prezydent Miasta Zbigniew Podraza, Jerzy Talkowski (do 29.11.2006 r.)
		Urząd Miasta w Siemianowicach Śląskich	Prezydent Miasta Jacek Guzy, Danuta Sobczyk (do 25.11.2006 r.) Zbigniew Sztandar (do 12.07.2006 r.)
		Urząd Miasta w Zabrze	Prezydent Miasta Małgorzata Mańka-Szulik, Jerzy Gołubowicz (do 05.11.2006 r.)
		Pierwszy Urząd Skarbowy w Gliwicach	Naczelnik Adam Mierzwa
		Urząd Skarbowy w Chorzowie	p.o. Naczelnika Krystyna Krawczyk, Naczelnik Henryk Stürtz (do 21.05.2008 r.)
		Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach	p.o. Naczelnika Maria Dzieżok, Naczelnik Maria Skop (do 28.12.2007 r.)
		Urząd Skarbowy w Siemianowicach Śląskich	Naczelnik Urszula Rychlik
4	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta w Kielcach	Prezydent Miasta Wojciech Lubawski
		Pierwszy Urząd Skarbowy w Kielcach	p.o. Naczelnika Jolanta Kumor, p.o. Naczelnika Jacek Figura (do 12.06.2008 r.), Naczelnik Tadeusz Daszkiewicz (do 11.12.2006 r.)
5	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta w Łodzi	Prezydent Miasta Jerzy Kropiwnicki
		Urząd Skarbowy Łódź-Widzew w Łodzi	Naczelnik Piotr Michalak
6	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Kaliszu	Prezydent Janusz Pęcherz
		Pierwszy Urząd Skarbowy w Kaliszu	p.o. Naczelnika Bogdan Bartosik, Naczelnik Jan Kuras (do 30.06.2006 r.)
7	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta w Płocku	Prezydent Miasta Mirosław Milewski
		Urząd Miasta w Radomiu	Prezydent Miasta Andrzej Kosztowniak, Zdzisław Marcinkowski (do 30.11.2006 r.)

7	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta Stołecznego Warszawa	Prezydent Miasta Hanna Gronkiewicz-Waltz, p.o. Prezydenta Kazimierz Marcinkiewicz (do 02.12.2006 r.), p.o. Prezydenta Mirosław Kochalski (do 20.07.2006 r.)
		Urząd Skarbowy w Płocku	p.o. Naczelnika Rafał Janowski, p.o. Naczelnika Sławomir Jeznach (do 10.09.2008 r.), Naczelnik Anna Oździeńska (do 05.04.2006 r.)
		Drugi Urząd Skarbowy w Radomiu	Naczelnik Artur Moroz
		Urząd Skarbowy Warszawa-Bemowo w Warszawie	p.o. Naczelnika Magdalena Grodzka, Barbara Helbrych (do 03.11.2007 r.), Zofia Sobczyk (do 30.06.2006 r.)
8	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski we Wrocławiu	Prezydent Miasta Rafał Dutkiewicz
		Urząd Miejski w Wałbrzychu	Prezydent Miasta Piotr Kruczkowski
		Urząd Skarbowy Wrocław-Fabryczny we Wrocławiu	Naczelnik Waldemar Szuchta
		Urząd Skarbowy w Wałbrzychu	Naczelnik Adam Olszówka

### 5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.).
2. Ustawa z 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).
3. Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (DzU nr 43, poz. 296 ze zm.).
4. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.).
5. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.).
6. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.).
7. Ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU z 2006 r. nr 121, poz. 844 ze zm.).
8. Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.).
7. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2008 r. nr 88, poz. 539 ze zm.).
8. Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (DzU z 1997 r. nr 36, poz. 224 ze zm.).
9. Ustawa z 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872 ze zm.).
10. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.).
11. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (DzU z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.).
12. Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (DzU z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 50, poz. 511 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 112, poz. 761).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU nr 137, poz. 1541 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DzU nr 170, poz. 1426).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DzU nr 115, poz. 781 ze zm.).

**5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Minister Finansów
11. Regionalne Izby Obrachunkowe