



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.036.01.2018

Pan
Marcin Czaiński
Naczelnik
Pierwszego Urzędu Skarbowego
w Poznaniu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/090

Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, adres: ul. Dolna Wilda 80, 61-501 Poznań (dalej również: Urząd albo PUS w Poznaniu)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Czaiński, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu (dalej również: Naczelnik), od 1 lutego 2018 r. do zakończenia kontroli W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Dariusz Krupecki, od 19 lutego 2010 r. do 28 lutego 2017 r. oraz Anna Rybarska od 1 marca 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 9, 12, 14, 23)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one związek z wykonywaniem zadań objętych zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1) Marek Lasota, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/173/2018 z 29 października 2018 r. 2) Marek Gutraj, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/199/2018 z 11 grudnia 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p>

¹ 15 stycznia 2019 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W objętym kontrolą okresie organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych w Urzędzie była w zasadzie prawidłowa. Realizowane zadania znajdowały odzwierciedlenie w obowiązujących aktach wewnętrznych i zakresach odpowiedzialności pracowników. W okresie od marca 2017 r. do zakończenia kontroli, w PUS w Poznaniu nie funkcjonował jednak dokument zawierający usystematyzowany opis procedur/zasad postępowania zapewniających prawidłową realizację zadań związanych z prowadzeniem egzekucji administracyjnej (w tym, doprecyzowujący terminy przydzielania tytułów wykonawczych do realizacji, podejmowania pierwszych czynności, zasady przydziału spraw poborcom), co nie było zgodne ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Przebieg czynności egzekucyjnych dotyczących należności z tytułu grzywien na ogół był dokumentowany rzetelnie. Szczegółowa analiza wytypowanych do kontroli akt postępowania egzekucyjnych wykazała jednak przypadki niezgodności pomiędzy treścią akt postępowania a danymi wykazanymi w podsystemie EGAPOLTAX w zakresie wykonanych czynności egzekucyjnych i nieprawidłowości dotyczące przebiegu niektórych spośród analizowanych postępowań. Stwierdzono również pojedyncze przypadki niewłaściwego zastosowania środków egzekucyjnych oraz jeden przypadek zastosowania środków egzekucyjnych wobec ukaranego, którego zobowiązania z tytułu grzywny przedawniły się. Rodzaj i skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miały jednak zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

W 79,19% spraw, które wpłynęły w latach 2016-2018 (do 30 czerwca), pierwsze czynności podjęto w kontrolowanej jednostce w okresie do 60 dni od wpływu tytułu do Urzędu (w 17,15% spraw pierwsze czynności podjęto po upływie 60 dni, a w 3,66%, czynności na dzień określony jako data graniczna badania jeszcze nie odnotowano lub sprawy zostały już zakończone). Z kolei, badania kontrolne w zakresie sprawności wszczynania postępowań egzekucyjnych, mierzonej liczbą dni, które upłynęły od daty wpływu tytułów do Urzędu wykazały, że po upływie 60 dni od wpływu tytułu do Urzędu, postępowania wszczęto (i/lub czynności egzekucyjne podjęto po tym terminie lub ich nie odnotowano) w przypadku 18,9% spraw.

Skuteczność egzekucji należności związanych z mandatami, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. była stosunkowo wysoka i wynosiła: odnośnie tytułów wykonawczych SP1 ok. 44% oraz odnośnie tytułów wykonawczych W200 ok. 57%. Przypadki nieskutecznej egzekucji dotyczyły najczęściej osób zobowiązanych, nieposiadających składników majątkowych nadających się do egzekucji i wielokrotnie ukaranych, wobec których równolegle toczyły się postępowania egzekucyjne na podstawie innych tytułów wykonawczych.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz wszczynanie postępowań, podejmowanie czynności egzekucyjnych i monitorowanie biegu terminu przedawnienia

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych

1.1. Podział zadań w zakresie egzekucji administracyjnej i wewnętrzne procedury.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PUS w Poznaniu, wprowadzonym zarządzeniem nr 9/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2015 r. (§ 21), w Urzędzie funkcjonował Dział Egzekucji Administracyjnej w skład którego wchodziły trzy referaty, do których właściwości należało m.in. badanie prawidłowości otrzymanych tytułów wykonawczych i dopuszczalności prowadzenia egzekucji administracyjnej, prowadzenie egzekucji administracyjnej, zabezpieczanie należności pieniężnych a także poszukiwanie majątku zobowiązanych w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających. Na podstawie zarządzenia nr 17/2016 Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu, z dnia 11 kwietnia 2016 r., w miejsce dotychczasowego Działu Egzekucji Administracyjnej utworzono trzy samodzielne referaty egzekucji administracyjnej realizujące m.in. ww. zadania (od 9 marca 2017 r. w ramach Pionu Poboru i Egzekucji).

Zgodnie z aktualnie obowiązującym regulaminem organizacyjnym z dnia 13 marca 2018 r., prowadzenie egzekucji administracyjnej należy do właściwości wchodzących w skład Pionu Poboru i Egzekucji, dwóch działów egzekucji administracyjnej. Pion ten podlega Zastępcy Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu. Kierownikami Działów Egzekucji Administracyjnej są Pan Tomasz Kosmaczewski (Pierwszy Dział Egzekucji) i Pan Tomasz Rura (Drugi Dział Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów).

(akta kontroli str. 21, 230-235, 238-302, 596)

W ramach referatów (a następnie działów egzekucyjnych), wyodrębnione zostały zespoły do spraw zarządzania działaniami egzekucyjnymi i pozaegzekucyjnymi wobec podmiotów strategicznych oraz do spraw egzekucji administracyjnej, określone zostały ich skład osobowy i przydział rejonów egzekucyjnych. Wpływające sprawy egzekucyjne przydzielane są do właściwych Zespołów⁵.

(akta kontroli str. 64-108)

W kontrolowanej jednostce, do 1 marca 2017 r., obowiązywała także wewnętrzna procedura w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego Nr 6/2015 z dnia 28 kwietnia 2015 r. wprowadzona przez Naczelnika Urzędu. Określała ona ogólne zasady zapewniające prawidłową realizację zadań związanych z prowadzeniem egzekucji administracyjnej. Regulowała m.in. zasady przyjmowania tytułów wykonawczych do realizacji, zasady wszczynania i prowadzenia egzekucji,

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zespół stanowi grupa pracowników ds. egzekucji administracyjnej wyznaczonych przez Naczelnika PUS w Poznaniu do wykonywania całokształtu czynności związanych z realizacją wniosku wierzyciela o dokonanie zabezpieczenia lub przeprowadzenie egzekucji administracyjnej, na podstawie przydzielonych Zespołowi spraw egzekucyjnych (Wewnętrzna procedura organizacyjna nr 3/2018 z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie utworzenia Zespołów ds. Egzekucji administracyjnej, określenia ich składów osobowych oraz w sprawie przydziału rejonów egzekucyjnych do Zespołów w Pierwszym Dziale Egzekucji Administracyjnej i w Drugim Dziale Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów).

prowadzenia czynności w terenie, a także zasady postępowania w przypadku zbiegu egzekucji i zakończenia postępowania egzekucyjnego. W szczególności, zgodnie z tymi procedurami, tytuł wykonawczy spełniający wymogi formalnoprawne powinien zostać niezwłocznie zarejestrowany w podsystemie EGAPOLTAX. Zarejestrowanemu tytułowi nadawana jest klauzula o skierowaniu do egzekucji a pracownik⁶, któremu powierzono do realizacji tytuł wykonawczy, niezwłocznie po przyjęciu tytułu podejmuje działania w celu załatwienia sprawy. Wszystkie zdarzenia i czynności mające wpływ na przebieg postępowania oraz na dane sprawozdawcze pobierane do hurtowni WHTAX powinny być niezwłocznie rejestrowane w podsystemie EGAPOLTAX⁷. W przypadku całkowitego wyegzekwowania należności, pracownik zamyka tytuł wykonawczy w podsystemie EGAPOLTAX.

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu wyjaśnił, że procedura ta od dnia 1 marca 2017 r. przestała obowiązywać z uwagi na zmiany organizacyjne związane z połączeniem administracji skarbowej z administracją celną i powstaniem Krajowej Administracji Skarbowej. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie została ona zastąpiona inną procedurą o analogicznym zakresie regulacji.

(akta kontroli str. 4-8, 23, 56-63, 594-595)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu Konrada Wolniewicza, w praktyce jedna osoba z Pierwszego Działu Egzekucji Administracyjnej oraz dwie osoby z Drugiego Działu Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów zajmują się m.in. zadaniami związanymi z przyjmowaniem, weryfikacją oraz rejestrowaniem tytułów wykonawczych w podsystemie EGAPOLTAX. Wpływające tytuły wykonawcze w pierwszej kolejności podlegają weryfikacji, zgodnie z art. 29 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸ i w przypadku braku przeciwwskazań zostają zarejestrowane w systemie komputerowym. Po nadaniu tytułom wykonawczym klauzuli wykonalności, przekazywane zostają do pracownika prowadzącego tzw. rejon egzekucyjny, zgodnie z jego właściwością miejscową. Pracownik prowadzący rejon egzekucyjny w pierwszej kolejności ustala składniki majątkowe zobowiązanego, znane organowi egzekucyjnemu na podstawie informacji z baz danych dostępnych w tutejszym Urzędzie. W przypadku ujawnienia składnika majątkowego, z którego można by prowadzić skuteczną egzekucję pracownik stosuje środek egzekucyjny, generując z podsystemu EGAPOLTAX stosowne zawiadomienie. Informacja o zastosowanym środku egzekucyjnym zarejestrowana jest w podsystemie EGAPOLTAX z datą jego utworzenia, a wszystkie zdarzenia związane z zastosowanym środkiem, takie jak: potwierdzenie odbioru zajęcia przez zobowiązanego czy potwierdzenie odbioru oraz oświadczenie dłużnika zajętej wierzytelności rejestrowane są po otrzymaniu przez organ egzekucyjny stosownych dokumentów. Jeżeli zastosowane środki egzekucyjne opisane w Dziale II Rozdział od 1 do 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie doprowadziły do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym, sprawa może zostać przydzielona poborcy skarbowemu – celem kontynuowania postępowania egzekucyjnego w terenie. W tym celu, pracownik prowadzący rejon egzekucyjny kompletuje w systemie EGAPOLTAX „służbę”, która składa się z około 9 dłużników dziennie. Typowanie spraw do służby oparte jest o priorytety określone w „planie celów i zadań” dla Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu opracowanego na bazie „planu celów i zadań” Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu, a także wskazań, wytycznych i zaleceń Ministerstwa Finansów i Dyrektora Izby Skarbowej

⁶ Pracownik komórki egzekucji administracyjnej upoważniony na podstawie zakresu czynności do prowadzenia spraw związanych z postępowaniem egzekucyjnym.

⁷ Podsystem systemu POLTAX służący do obsługi informatycznej załatwianych spraw w komórce egzekucji administracyjnej.

⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.) - dalej również w skrócie: upea.

w Poznaniu. Czynności dokonywane przez pracowników w terenie rejestrowane są w systemie EGAPOLTAX. W przypadku stwierdzenia, że dłużnik nie posiada składników majątkowych, do których można skierować egzekucję – organ egzekucyjny kończy postępowanie wydając w oparciu o art. 59 § 2 upea postanowienie o jego umorzeniu.

(akta kontroli str. 303, 598-599)

Zakresy czynności pracowników obydwu funkcjonujących w Urzędzie działów egzekucji administracyjnej były adekwatne do zakresu zadań realizowanych przez te komórki organizacyjne kontrolowanej jednostki i uwzględniały funkcjonujący podział zadań. Czynnościami egzekucyjnymi w terenie zajmuje się sześciu pracowników kontrolowanej jednostki, troje zajmuje się weryfikacją, przyjmowaniem oraz rejestrowaniem spraw egzekucyjnych, dwudziestu jeden pracowników jest odpowiedzialnych za prowadzenie rejonów egzekucyjnych, pięciu realizuje zadania związane z egzekucją z nieruchomości i egzekucją zagraniczną, dwie osoby realizują dodatkowo (oprócz zadań związanych z weryfikacją, przyjmowaniem rejestrowaniem spraw egzekucyjnych) zadania związane z majątkową represją karną i likwidacją towarów.

(akta kontroli str. 450-466, 595-596)

W latach 2016 – 2018, obszar dotyczący obsługi tytułów wykonawczych objęty był jedną kontrolą przeprowadzoną przez komórkę kontroli Izby Skarbowej w Poznaniu w przedmiocie „terminowość i tryb postępowania z zajętymi nieruchomościami i ruchomościami” (wystąpienie Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z 9 stycznia 2017 r. znak: 3001-KW-1.073.22.2016.6 UNP 3001-16-108730). Stwierdzone nieprawidłowości nie odnosiły się bezpośrednio do zagadnień związanych ze sferą organizacji obsługi tytułów wykonawczych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 217-229)

1.2. Obciążenie pracowników komórek egzekucji administracyjnej czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych.

Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w latach 2016, 2017 i 2018 (I półrocze) kształtowało się na stałym poziomie i wynosiło odpowiednio: 34¹⁰, 35 i 35 osób (wszystkie były zatrudnione w komórkach egzekucyjnych).

Liczba tytułów wykonawczych (ogółem) do załatwienia¹¹ w tych latach wynosiła odpowiednio: 134,5 tys.¹², 114,3 tys. i 80,1 tys. Zrealizowano odpowiednio: 64,7 tys.¹³, 52,3 tys. i 22,8 tys. tytułów. Z tego, tytułów dotyczących należności niepodatkowych oznaczonych w podsystemie EGAPOLTAX symbolem W2¹⁴, W200¹⁵ lub SP1¹⁶ do załatwienia w poszczególnych latach objętych kontrolą było odpowiednio: 29,8 tys.¹⁷, 15,1 tys. i 9,3 tys., zaś zrealizowano: 16,5 tys.¹⁸, 7,3 tys. i 3,7 tys. Przeciętne obciążenie pracowników obsługą wszystkich tytułów

⁹ Dotyczyły one m.in. przebiegu procedury zajęcia nieruchomości, niewyjaśnienia stanu łącznej egzekucji prowadzonej przez komornika sądowego, niezłożenia wniosku o wykreślenie z ksiąg wieczystych wpisu o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do właściwego sądu oraz nieodebrania pracownikowi przeniesionemu do innej jednostki organizacyjnej uprawnień do wglądu do danych egzekucyjnych.

¹⁰ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 35 osób

¹¹ Suma tytułów niezadowolonych wg stanu na pierwszy dzień okresu i liczby tytułów, które wpłynęły w trakcie okresu.

¹² Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 109,1 tys. tytułów.

¹³ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 33,5 tys. tytułów

¹⁴ Wierzyciel obcy z wyłączeniem ZUS

¹⁵ Grzywny nakładane w formie mandatu karnego, których wierzycielem jest wojewoda

¹⁶ Niepodatkowe należności budżetowe administracji podatkowej.

¹⁷ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 28,6 tys. tytułów

¹⁸ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 10,7 tys. tytułów

wykonawczych, rozumiane jako relacja ogólnej liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w latach 2016 – 2018 (I półrocze) do liczby osób zaangażowanych w obsługę wszystkich tytułów wykonawczych i egzekucję należności z nich wynikających w poszczególnych latach objętych kontrolą obniżało się i było następujące: 3.956,5¹⁹; 3.264,6 i 2.288,7²⁰. Podobna tendencja miała miejsce w przypadku obciążenia pracowników obsługą tytułów wykonawczych W2, W200 oraz SP1 (odpowiednio: 875,3²¹; 431,3 i 266,5²²).

W latach 2016, 2017 i 2018 (I połowa) ogółem wyegzekwowano odpowiednio: 44.193 tys. zł²³, 52.505 tys. zł i 27.363 tys. zł²⁴ należności objętych wszystkimi tytułami wykonawczymi, w tym odpowiednio 1.524 tys. zł²⁵, 610 tys. zł oraz 226 tys. zł²⁶ należności objętych tytułami wykonawczymi W2, W200 i SP1.

(dowód: akta kontroli str. 23-55)

Odnośnie spadku liczby tytułów wykonawczych do załatwienia w latach 2016-2018, Zastępca Naczelnika Urzędu wskazał, że organy prowadzące postępowanie egzekucyjne nie mają żadnego wpływu na liczbę wystawianych oraz przekazywanych do załatwienia tytułów wykonawczych, a ewentualne przyczyny mniejszego wpływu tytułów wykonawczych w danym roku w porównaniu z latami poprzednimi, w tym tytułów wykonawczych leżą po stronie wierzyciela.

(akta kontroli str. 305)

1.3. Funkcjonalność stosowanych narzędzi informatycznych służących do obsługi tytułów wykonawczych.

W Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących funkcjonalności stosowanych narzędzi informatycznych służących do obsługi tytułów wykonawczych. Pracownicy komórek egzekucyjnych posiadają uprawnienia do obsługi programów i aplikacji informatycznych EGAPOLTAX, POLTAX, OGNIVO, e-ORUS, e-PUAP, System Rejestracji Centralnej KEP, Migracja TW, CEPiK, Elektroniczne Księgi Wieczyste, które wspomagają proces prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz stosowania środków egzekucyjnych. Nie dokonywano w sposób formalny oceny wsparcia informatycznego procesu obsługi tytułów wykonawczych.

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu, ewentualne problemy dotyczące funkcjonalności danych programów czy aplikacji rozwiązywane są na bieżąco. Zastępca Naczelnika, Konrad Wolniewicz, w uzupełnieniu ww. informacji podał, że wszystkie programy oraz aplikacje, do których posiadają uprawnienia pracownicy organu egzekucyjnego są w pełni funkcjonalne oraz dostarczają niezbędnych informacji potrzebnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Stwierdzone problemy dotyczą jedynie sfery technicznej. Zastrzeżenia dotyczą programów OGNIVO oraz e-PUAP. W szczególności, za pomocą aplikacji OGNIVO są wysyłane tzw. zapytania proste, które mają na celu ustalenie czy zobowiązany posiada czynny rachunek bankowy oraz zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego zobowiązanego, jak również cała korespondencja związana z dalszą obsługą zajęć (np. uchylenia, zawiadomienia o zmianie wysokości zajęć), która ma na celu bezpośrednio zastosowanie środka egzekucyjnego i doprowadzenie do wykonania ciężącego na zobowiązanym obowiązku. Tak jak do obsługi zajęć rachunków brak jest

¹⁹ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 3 117,3

²⁰ 73,4% w stosunku do I półrocza 2016 r.

²¹ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 817,8

²² 32,6% w stosunku do I półrocza 2016 r.

²³ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 22 390 tys. zł

²⁴ 122,2% w stosunku do I półrocza 2018 r.

²⁵ Wg stanu na I półrocze 2016 r.: 1 044 tys. zł

²⁶ 21,6% w stosunku do I półrocza 2016 r.

jakichkolwiek zastrzeżeń, to do zapytań prostych już takie są. Przedmiotowe zapytanie proste sporządza się wpisując dane zobowiązanych w gotowy formularz w aplikacji OGNIVO lub korzystając z gotowego pliku (CSV) udostępnionego przez aplikację. Jednorazowo można wykonać zapytanie na maksymalnie 99 zobowiązanych do ok. 600 banków. Tak jak koncepcja wysłania drogą elektroniczną zapytań jest właściwa, to niestety odbieranie odpowiedzi już nie, gdyż organ egzekucyjny na każde zapytanie otrzymuje odpowiedź od każdego banku, którą należy odebrać i przeanalizować, gdyż są to odpowiedzi pozytywne (posiada rachunek) lub negatywne (nie posiada rachunku). W praktyce oznacza to, że organ egzekucyjny odstępuje od wysyłania zapytań do wszystkich uczestników systemu OGNIVO i ogranicza działania do wysyłania zapytań prostych tylko i wyłącznie do banków komercyjnych (około 30 banków) oraz banków spółdzielczych mających siedzibę w Poznaniu, miastach leżących w powiecie poznańskim oraz sąsiadujących z nimi miastach z innych powiatów. Rozwiązaniem problemu, które ułatwi oraz zwiększy skuteczność działania wszystkich użytkowników aplikacji byłoby udzielanie tylko odpowiedzi pozytywnych. Zastępca Naczelnika wskazał również na brak możliwości wysyłania zapytań prostych oraz zawiadomień o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego do SKOK-ów (bardzo utrudnia to oraz wydłuża dochodzenie należności od zobowiązanych). Kolejny problem wiąże się z funkcjonowaniem e-PUAP. Przez platformę tę przesyłana jest różnego rodzaju korespondencja (np. tytuły wykonawcze, korespondencja z innymi organami egzekucyjnymi). Platforma ta posiada jednak ograniczenia związane z wielkością załączanych i przesyłanych dokumentów. Ponadto, czas oczekiwania na otwarcie wiadomości przychodzącej oraz czas na zapisanie w folderze na dysku załączonych plików jest bardzo długi, co oznacza zupełne lub częściowe wyłączenie pracownika z możliwości wykonywania innych czynności.

(akta kontroli str. 5, 23-24, 599)

1.4. Współpraca z wierzycielem należności z tytułu mandatów karnych (Pierwszym Urzędem Skarbowym w Opolu).

W latach 2016-2018 (I półrocze) wystąpiły przypadki kierowania do PUS w Poznaniu przez wierzyciela (Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu) tytułów wykonawczych, pomimo braku właściwości terytorialnej organu egzekucyjnego. Zaistniały również przypadki: braku możliwości przystąpienia do egzekucji z powodu wysłania upomnienia na nieaktualny adres zobowiązanego lub nieskuteczności egzekucji z powodu braku prawidłowego doręczenia przez wierzyciela upomnienia, wystawienia tytułu wykonawczego pomimo opłacenia mandatu, dwukrotnego wystawienia tytułu wykonawczego obejmującego należności z tego samego mandatu, braku podpisu elektronicznego mandatu lub innych błędów w wystawionych tytułach, uniemożliwiających przystąpienie do egzekucji.

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Urzędu, skala tego typu zdarzeń jest jednak marginalna. Określenie jej w jakichkolwiek wartościach liczbowych jest niemożliwe ze względu na to, że tutejszy organ egzekucyjny nie prowadzi żadnego rejestru takich sytuacji.

(akta kontroli str. 636)

2 Wszczywanie postępowań egzekucyjnych i ich skuteczność²⁷

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 4.973 tytuły wykonawcze obejmujące należności z tytułu mandatów karnych, dla których wierzycielami byli

²⁷ Przedstawione poniżej dane zbiorcze uzyskano w wyniku analizy danych pobranych przez kontrolowaną jednostkę z hurtowni danych WHTAX (transmitowanych do hurtowni danych EGAPOLTAX) za pomocą narzędzia ACL.

właściwi wojewodowie (2.536 tytułów)²⁸ lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (2.437 tytułów)²⁹. Łączna kwota zaległości objętych tymi tytułami wynosiła 822,3 tys. zł, w tym 378,5 tys. zł stanowiły należności wojewodów, zaś 443,8 tys. zł stanowiły należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Na podstawie tytułów, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą, do 30 czerwca 2016 r. Urząd wyegzekwował łącznie 414,4 tys. zł (50,37%), w tym 196 tys. zł na podstawie tytułów, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r.³⁰

(akta kontroli str. 493, 497, 499)

Postępowania egzekucyjne wszczęto w przypadku 4.062 (81,7%) spośród 4 973 otrzymanych tytułów wykonawczych. W przypadku 2.843 tytułów (57,2%) takie działania podjęto nie później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a w przypadku 1 219 tytułów (24,5%) – po 60 dniach od daty ich wpływu do jednostki kontrolowanej. W odniesieniu do 911 tytułów, po otrzymaniu których, wg danych z przeprowadzonego badania, nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, w 455 przypadkach (49,9%) w podsystemie EGAPOLTAX odnotowano podejmowane czynności egzekucyjne.

(akta kontroli str. 493-495)

W przypadku 2.600 tytułów (52,28%) postępowania egzekucyjne zakończono w związku z zapłatą, a z innych powodów³¹ zakończono postępowania dotyczące 482 tytułów (9,69%). Na dzień 30 czerwca 2018 r. nie zakończono 1.891 postępowań dotyczących tytułów wykonawczych, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą (38,03%).

Zapłaty należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego dokonano: a/ do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 1.054 przypadkach (40,54%), b/ w przedziale od 61 do 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 859 przypadkach (33,04%), c/ w przedziale od 181 do 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 417 przypadkach (16,04%), d/ w okresie powyżej 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 270 przypadkach (10,38%).

Zakończenie postępowania z innych powodów nastąpiło natomiast: a/ w 65 przypadkach (13,49%) do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, b/ w 137 przypadkach (28,42%) – od 61 do 180 dni od tej daty, c/ w 131 przypadkach (27,18%) – od 181 do 365 dni od ww. daty, d/ w 149 przypadkach (30,91%) – powyżej 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.

(akta kontroli str. 501-503, 506)

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych³², które wpłynęły do Urzędu w 2016 r. wykazało, że:

Pierwsze czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w sprawie (w badanej próbie) były na ogół podejmowane niezwłocznie, tj. w terminie do 60 dni licząc od wpływu tytułu do Urzędu (11 postępowań). W przypadku jednego postępowania dłużnik zmarł, jedna sprawa została skierowana do Urzędu omyłkowo (zobowiązanie przedawnione w dacie wpływu). W dwóch przypadkach należność została wyegzekwowana, w dwóch zastosowane środki egzekucyjne okazały się jedynie częściowo skuteczne (w tym wystarczyły na rozliczenie kosztów postępowania egzekucyjnego). Nieskuteczność egzekucji administracyjnej wynikała

²⁸ Klasyfikowane w systemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako W200.

²⁹ Klasyfikowane w systemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako SP1.

³⁰ Łączna kwota zaległości objętych tytułami, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r. wynosiła 316.434,94 zł.

³¹ Umorzenie postępowania, wycofanie tytułu przez wierzyciela, przekazanie wg właściwości innemu organowi.

³² Badaniem objęto postępowania, w których, wg danych z systemu EGAPOLTAX, do skutecznej egzekucji nie doszło, tj. a/ pięć spraw, na podstawie których wg EGAPOLTAX, postępowań nie wszczęto, b/ pięć spraw, gdzie wg EGAPOLTAX postępowania wszczęto do 60 dni od wpływu tytułu do Urzędu, c/ pięć spraw, w których wg EGAPOLTAX postępowania wszczęto po upływie 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.

w większości przypadków z braku majątku i/lub znanych organowi egzekucyjnemu źródeł dochodów zobowiązanego, bądź też z powodu niemożności uzyskania kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne ponoszone przez Urząd. W dziesięciu przypadkach podejmowane czynności egzekucyjne dotyczyły bowiem osób wielokrotnie ukaranych lub w stosunku do których toczyły się równoległe inne postępowania egzekucyjne (w tym prowadzone przez komorników sądowych z innych tytułów – zbieg egzekucji). Zobowiązani w większości byli osobami bezrobotnymi, bez stałych źródeł dochodów, nieposiadającymi stałego miejsca pobytu (w tym przebywającymi zagranicą) oraz składników majątku, z których można by przeprowadzić skuteczną egzekucję.

Udokumentowane/zarejestrowane w podsystemie EGAPOLTAX czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych oraz czynności egzekucyjne podejmowane były na ogół wielokrotnie (w trzech postępowaniach po dwie, w jednym szesnaście, w pozostałych od trzech do ośmiu³³). W dwóch przypadkach, pierwsze czynności zostały podjęte po upływie 608 i 322 dni³⁴ od wpływu tytułów do Urzędu. W toku 9 postępowań stwierdzono przerwy w podejmowaniu udokumentowanych czynności, w tym egzekucyjnych, w stosunku do zobowiązanych, wynoszące od 210 do nawet 889 dni³⁵.

(akta kontroli str. 317-359, 638-649)

Stwierdzone opóźnienia we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych i wielomiesięczne przerwy pomiędzy zarejestrowanymi czynnościami egzekucyjnymi, a także brak dokumentów potwierdzających pozyskanie danych dotyczących sytuacji majątkowej zobowiązanych, w toku kontroli wyjaśniane były błędami w rejestracji danych w podsystemie EGAPOLTAX, niedokumentowaniem i niewykazywaniem w systemie czynności polegających na ustaleniu informacji o zobowiązanych, brakiem informacji o majątku zobowiązanych, do którego organ egzekucyjny mógłby skierować egzekucję lub brakiem kontaktu z zobowiązanym.

(akta kontroli str. 632-637)

Wskaźnik skuteczności egzekucji³⁶ (ściągalności) dla tytułów wykonawczych związanych z mandatami, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. był następujący: odnośnie tytułów wykonawczych SP1: 43,95%, zaś odnośnie tytułów wykonawczych W200: 56,93%. W tym samym okresie wskaźnik realizacji dla ww. tytułów wykonawczych³⁷ wynosił odpowiednio: 44,57% i 88,77%. Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów SP1 i W200 był wyższy od analogicznego wskaźnika dla tytułów SM³⁸, SI³⁹ i SW⁴⁰ (odpowiednio: 17,17%, 15,63% i 32,19%), natomiast wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych SP1 (44,57%) był niższy od analogicznego wskaźnika dla tytułów SM, SI i SW (odpowiednio: 67,65%, 77,37% i 70,45%)⁴¹.

(akta kontroli str. 29-54, 305-306)

Odnośnie przyczyn, z powodu których wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych SP1 w latach 2016-2018 (I połowa) był niższy w stosunku do wielkości

³³ Po wyłączeniu spraw, w których nastąpił zgon dłużnika i omyłkowe przekazanie przedawnionego tytułu przez inny organ egz.

³⁴ Odpowiednio, tytuły o numerach WUW/549056/15 i MUW/004276/2016.

³⁵ Tytuły o numerach: WUW/632152/15, BKIIIA.3150.1.31876.2016, WUW/616294/15, WUW/616247/15, WUW/632436/15, WUW/14525/16, MUW/004276/2016, WUW/632414/15, WUW/632313/15.

³⁶ Rozumiany jako relacja kwoty wyegzekwowanych należności do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

³⁷ Relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w okresie.

³⁸ Podatki stanowiące dochód budżetu państwa.

³⁹ Podatki stanowiące dochód budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁰ Należności stanowiące dochód jst (podatki i opłaty lokalne).

⁴¹ Na podstawie zestawienia danych z podsystemu EGAPOLTAX przygotowanego przez kontrolowaną jednostkę.

analogicznego wskaźnika dotyczącego tytułów SM, SI i SW – Naczelnik PUS w Poznaniu wyjaśnił, że tytuły o kodzie SP1, przekazywane są do Urzędu od 2016 r. i obejmują należności, których termin przedawnienia nie zawiera się w kontrolowanym okresie. Tym samym, dla tytułów SP1 nie wystąpiły przypadki umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu przedawnienia jak to miało miejsce w przypadku tytułów SM, SI i SW.

(akta kontroli str. 629, 650)

3 Podejmowanie czynności egzekucyjnych

Opis stanu
faktycznego

W stosunku do 3.938 objętych kontrolą tytułów stanowiących 79,19% tych, które wpłynęły w latach 2016-2018 (do 30 czerwca), pierwsze czynności podjęto w kontrolowanej jednostce w okresie do 60 dni od daty wpływu. W odniesieniu do 853 tytułów (17,15%), pierwsze czynności podjęto po upływie 60 dni od ww. daty. W odniesieniu do 182 tytułów wykonawczych (3,66%), do 30 czerwca 2018 r. czynności nie podjęto⁴². Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że spośród tych ostatnich – w 77 przypadkach to sprawy zakończone. W pozostałych 105 sprawach dokonano czynności egzekucyjnych, a brak informacji o podjętych czynnościach może wynikać (wg. Naczelnika) z faktu, że pobranie danych z hurtowni WHATAX na potrzeby kontroli NIK przeprowadzono w listopadzie 2018 r., a datą graniczną generowania raportów był dzień 30 czerwca 2018 r. Naczelnik zaznaczył jednocześnie, że spośród tych 105 spraw, aż 89 to sprawy które wpłynęły do Urzędu w miesiącu maju oraz czerwcu 2018 r., a czynności egzekucyjnych dokonano po 30 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 504, 675-678)

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych⁴³, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a w których – pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego – nie doszło do wyegzekwowania (w 12 przypadkach) należności wynikającej z grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego wykazało, że w sprawach tych podejmowano od jednej do 15 czynności (w tym czynności egzekucyjnych). Zasadniczo ilość tych czynności uzależniona była od posiadanych przez Urząd informacji o składnikach majątku każdego ze zobowiązanych, w stosunku do którego można było skierować egzekucję. Powyższe miało adekwatny wpływ na ilość zastosowanych środków egzekucyjnych. W 14 sprawach zastosowano od jednego do 14 środków egzekucyjnych. Najczęściej stosowanymi środkami egzekucyjnymi były: zajęcie rachunku bankowego, zajęcie wynagrodzenia za pracę oraz zajęcie innych wierzytelności (nadpłat podatku).

W dziewięciu sprawach do miejsca zamieszkania zobowiązanego delegowano poborcę skarbowego (minimum raz, a maksymalnie sześć razy). Przyczynami braku możliwości dokonania czynności egzekucyjnych w miejscu zamieszkania zobowiązanego była zazwyczaj jego nieobecność.

W jednej sprawie⁴⁴ nie podjęto ani jednej próby zastosowania środka egzekucyjnego, ograniczając się jedynie do ustalenia informacji o zobowiązanym. Kierownik Drugiego Działu Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów wyjaśnił, że w sprawie tej Urząd nie posiadał żadnych informacji o składnikach majątku należących do zobowiązanego.

⁴² Przedstawione dane zbiorcze uzyskano w wyniku analizy danych pobranych przez kontrolowaną jednostkę z hurtowni danych WHATAX (transmitowanych do hurtowni danych EGAPOLTAX) za pomocą narzędzia ACL.

⁴³ Badaniem objęto tytuły wykonawcze, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a według danych ujawnionych w systemie EGAPOLTAX, pomimo wszczęcia postępowania do skutecznej egzekucji nie doszło, w tym siedem tytułów wykonawczych, w przypadku których pierwszą czynność podjęto do 60 dni od daty jego wpływu oraz osiem tytułów wykonawczych, w przypadku których pierwsza czynność podjęta została po upływie 180 dni od tej daty.

⁴⁴ Dot. tytułu o numerze WUW/616321/15.

Podejmowane przez organ egzekucyjny czynności były, co do zasady, adekwatne do sytuacji. Pojedyncze przypadki nieprawidłowości w tym zakresie opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Rejestrowanie czynności w podsystemie EGAPOLTAX w ww. 15 sprawach odbywało się na ogół w sposób zgodny ze stanem faktycznym. W dwóch przypadkach pracownicy rejestrujący zdarzenie omyłkowo wprowadzili do systemu błędną datę doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego⁴⁵.

(akta kontroli str. 655-658, 680-724)

4 Monitorowanie biegu przedawnienia⁴⁶

Opis stanu
faktycznego

Liczba tytułów wykonawczych W2/W200, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2016 r. i według stanu na 30 czerwca 2018 r. nie zostały zrealizowane wynosiła 1.553 na łączną kwotę 252,1 tys. zł (w tym zadłużenie wynosiło 236,7 tys. zł).

W 284 przypadkach (na kwotę 38 tys. zł)⁴⁷ spośród ww. spraw dotyczących zaległości zagrożonych przedawnieniem, wg. danych z EGAPOLTAX nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, ale w stosunku do wszystkich podjęte zostały czynności egzekucyjne.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że we wszystkich sprawach podejmowane są czynności mające na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku objętego tytułami wykonawczymi, które jednak nie zawsze okazują się skuteczne. Bezskuteczność tych środków lub brak informacji o składnikach majątkowych dostępnych w bazach danych, powoduje rozważenie możliwości przydziału spraw do realizacji w terenie. Zaznaczył jednak, że ze względu na dużą ilość spraw do załatwienia przez Urząd oraz koszty delegowania poborcy skarbowego w teren, priorytetowo przydzielane mu są te tytuły, które dotyczą zobowiązanych posiadających znaczne zaległości.

(akta kontroli str. 510, 650-651)

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 upea (w tym m.in. z uwagi na brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie lub wygaśnięcie z innego powodu albo brak istnienia) nastąpiło w odniesieniu do 7.350 tytułów W2/W200 i SP1. Na ich podstawie dochodzą łącznie kwoty 1.331,7 tys. zł. Z powodu przedawnienia wykonania kary grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego⁴⁸ umorzono postępowania egzekucyjne w 1.599 przypadkach, w toku których dochodzą łącznie kwoty 290,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 509)

W Urzędzie nie opracowano procedur określających tryb postępowania przy monitorowaniu biegu przedawnienia należności z tytułu mandatów karnych. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Urzędu Konrada Wolniewicza, monitorowanie terminu przedawnienia należności zagrożonych przedawnieniem, w maksymalnym stopniu jest ukierunkowane na doprowadzenie do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym poprzez szybkie zastosowanie wszystkich możliwych środków egzekucyjnych, a w sytuacji przedawnienia należności wydawane jest postanowienie o umorzeniu prowadzonego postępowania egzekucyjnego w oparciu o art. 59 § 1 pkt. 2 upea. Urząd nie dysponuje programem/aplikacją, które zapewniłyby automatyczne wyszukiwanie przedawnionych należności np. z tytułu mandatów karnych. Spowodowane jest to

⁴⁵ Dot. spraw objętych tytułem wykonawczym nr WUW/632220/15 oraz 122/3186/2015.

⁴⁶ Przedstawione w niniejszym rozdziale dane zbiorcze uzyskano w wyniku analizy danych pobranych przez kontrolowaną jednostkę z hurtowni danych WHTAX (transmitowanych do hurtowni danych EGAPOLTAX) za pomocą narzędzia ACL.

⁴⁷ Kwota zadłużenia w tych sprawach na dzień 30 czerwca 20108 r. wyniosła 37,7 tys. zł.

⁴⁸ Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.).

zróżnicowanym terminem przedawnienia wszystkich należności, wobec których Naczelnik Urzędu prowadzi postępowania egzekucyjne oraz faktem, że wobec niektórych należności, termin biegu przedawnienia zostaje przerwany i biegnie on na nowo lub zostaje zawieszony. Na pytanie o to, w jaki sposób w praktyce weryfikacja taka się odbywa, Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że istnieje możliwość generowania raportu w systemie EGAPOLTAX, w którym znajdować się będą np. wszystkie mandaty.

(akta kontroli str. 303, 442, 591-592, 602)

Szczegółowym badaniem w zakresie monitorowania okresu przedawnienia i podejmowania czynności w okresie poprzedzającym umorzenie postępowania objęto próbę 20 postępowań egzekucyjnych umorzonych do 30 września 2018 r.⁴⁹, które prowadzone były na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przed 1 stycznia 2016 r. Badanie to wykazało, że: wszystkie ww. sprawy zostały umorzone ze względu na brak wymagalności grzywny (przedawnienie). Nie stwierdzono przypadków przydzielania tytułów do służby poborcy skarbowemu (i delegowania go w teren) w sytuacji, gdy należności objęte tymi tytułami uległy przedawnieniu. Należności dłużników, w stosunku do których podejmowane były czynności egzekucyjne nie były (w czasie podejmowania czynności) przedawnione. Wydanie postanowień o umorzeniu postępowań egzekucyjnych miało miejsce w większości przypadków w okresie od 1 do 34 dni (21 tytułów wykonawczych objętych siedemnastoma postępowaniami egzekucyjnymi) od daty przedawnienia. W przypadku pięciu tytułów wykonawczych⁵⁰, objętych trzema postępowaniami egzekucyjnymi, okres ten mieścił się w przedziale od 45 do nawet 117 dni. W objętej badaniem próbie postępowań egzekucyjnych wystąpiło 12 postępowań (60%)⁵¹, w których (wg danych zawartych w aktach postępowań i w podsystemie EGAPOLTAX) nie podjęto czynności egzekucyjnych przez okres dłuższy niż sześć miesięcy wstecz, licząc od daty przedawnienia.

Ponadto, w badanej próbie dokumentacji dotyczącej 20 postępowań umorzonych do 30 września 2018 r. wystąpiło 7 przypadków niezgodności pomiędzy treścią akt postępowania a danymi wykazanymi w podsystemie EGAPOLTAX w zakresie wykonanych czynności egzekucyjnych. Dotyczyły one w szczególności braku w aktach dokumentów potwierdzających czynności podejmowane w toku postępowania egzekucyjnego, takich jak: relacja o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych, protokół o stanie majątkowym zobowiązanego, dokument zajęcia rachunku bankowego. W tej grupie spraw nie stwierdzono przypadku niewykazania w podsystemie EGAPOLTAX danych dotyczących czynności faktycznie wykonanych (wg dokumentacji postępowania) jak również podejmowania czynności egzekucyjnych po dniu przedawnienia zobowiązania. W dniu 26 listopada 2018 r. (w trakcie kontroli NIK), dokumenty brakujące w aktach postępowań zostały uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 362-440, 584-589)

W badanej próbie 20 postępowań egzekucyjnych jedynie w 8 przypadkach (40%) dokonano przydziału sprawy poborcy podatkowemu, którego zadaniem było przeprowadzenie czynności egzekucyjnych w miejscu zamieszkania zobowiązanego. W przypadku pozostałych 12 postępowań obejmujących łącznie

⁴⁹ Objęto nimi 26 tytułów egzekucyjnych (część postępowań prowadzona była w stosunku do kilku tytułów łącznie).

⁵⁰ WUW/516932/15, WUW/517557/15, WUW/516616/15, WUW/493344/15, WUW/535043/15.

⁵¹ Sprawy obejmujące łącznie 15 tytułów wykonawczych oznaczonych numerami: WUW/571680/15, WUW/516932/15, WUW/517557/15, WUW/561218/15, WUW/561221/15, WUW/516616/15, WUW/560899/15, WUW/549986/15, WUW/549631/15, WUW/549559/15, 00496/15, WUW/516903/15, WUW/566653/15, WUW/571504/15, WUW/57149/15 (58% ogółu objętych badaniem tytułów wykonawczych).

12 tytułów wykonawczych⁵², czynności takich nie prowadzono. Z tego, w pięciu sprawach czynności w miejscu zamieszkania zobowiązanego przeprowadzone zostały w okresie 12 miesięcy poprzedzających umorzenie zobowiązania. W pozostałych trzech przypadkach⁵³ czynności w miejscu zamieszkania zobowiązanego nie wykonywano w okresie 12 miesięcy poprzedzających umorzenie postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 362-440, 584-589)

Zastępca Naczelnika PUS w Poznaniu Pan Konrad Wolniewicz:

- odnosząc się do pięciu tytułów wykonawczych, objętych trzema postępowaniami egzekucyjnymi, w których wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego nastąpiło po okresie od 45 do 117 dni od daty przedawnienia należności objętych przedmiotowymi tytułami wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie określają terminu na wydanie takiego rozstrzygnięcia. Jest to działanie organu egzekucyjnego powodujące z jednej strony zaniechanie podejmowania czynności wobec należności przedawnionych, co skutkowałoby narażeniem wierzyciela oraz organu egzekucyjnego na środki zaskarżenia ze strony zobowiązanego, z drugiej zaś strony, są to działania porządkujące zasoby tytułów wykonawczych poprzez zakończenie tych spraw, co do których prowadzenie postępowań egzekucyjnych jest niezasadne, a co do których wierzyciele nie poinformowali organu egzekucyjnego o przedawnieniu należności;

- odnosząc się do przypadku 12 postępowań, w których w ogóle nie podejmowano czynności egzekucyjnych przez okres dłuższy niż sześć miesięcy wstecz, licząc od daty przedawnienia wyjaśnił m.in., że we wszystkich sprawach dokonano czynności egzekucyjnych niezwłocznie po zarejestrowaniu tytułów wykonawczych w systemie EGAPOLTAX, jednakże zastosowane środki egzekucyjne okazały się nieskuteczne i nie doprowadziły do wyegzekwowania należności objętych tytułami wykonawczymi. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych dotyczących należności mandatowych, w tutejszym Urzędzie kształtuje się na dobrym poziomie, co wskazuje na duże zaangażowanie pracowników egzekucji w celu stosowania skutecznych środków egzekucyjnych. Pracownicy komórek egzekucyjnych sukcesywnie sprawdzają informacje z posiadanych przez Urząd baz danych, celem ustalenia składników majątkowych, o których informację powzięto w trakcie prowadzonego już postępowania egzekucyjnego. Czynności te jednak nie są dokumentowane w aktach egzekucyjnych. W omawianych sprawach nie stwierdzono pojawienia się informacji o składnikach majątkowych, do których można by skierować skuteczną egzekucję;

- odnosząc się do przypadków, w których jedynie osiem spraw przydzielono poborcy skarbowemu celem dokonania czynności w terenie, w tym w trzech sprawach ponownej próby podjęcia czynności w miejscu zamieszkania zobowiązanego nie podejmowano w okresie dwunastu miesięcy poprzedzających umorzenie postępowania egzekucyjnego Zastępca Naczelnika wyjaśnił m.in., że środki opisane w Dziale II upea, w rozdziałach od 1 do 5 stosowane przez organ egzekucyjny polegają na wygenerowaniu z systemu EGAPOLTAX zawiadomienia o zajęciu i przekazaniu go dłużnikowi zajętej wierzytelności oraz zobowiązanemu. Czynności tego typu dokonywane są przez pracowników w siedzibie organu egzekucyjnego. Dopiero bezskuteczność tych środków lub brak informacji o składnikach majątkowych dostępnych w bazach danych, powoduje rozważenie możliwości przydziału spraw do realizacji w terenie. Specyfika tutejszego Urzędu a w szczególności jego zasięg terytorialny obejmujący część powiatu poznańskiego powoduje duże oddalenie podatników od siedziby Urzędu, tym samym, generowanie

⁵² WUW/571680/15, WUW/516932/15, WUW/560899/15, WUW/549986/15, WUW/549631/15, 00496/15, WUW/549748/15, WUW/516903/15, WUW/561174/15, WUW/566653/15, WUW/571504/15, WUW/571491/15.

⁵³ Tytuły: WUW/549559/15, 00471/1 oraz jedno postępowanie obejmujące nast. tytuły egzek.: WUW/566676/15, WUW/566677/15, WUW/571655/15.

kosztów dojazdu (delegowanie w teren poborca skarbowego wiąże się z kosztami jakie ponieść musi organ, a związanymi z wypłatą delegacji). Dodatkowo, duża liczba spraw jakie ma do realizacji tutejszy organ egzekucyjny powoduje, że przydzielane do realizacji w terenie jako priorytetowe są te tytuły, które dotyczą zobowiązanych posiadających znaczne zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 591-592, 598-602)

Spośród ww. 20 spraw, postępowania egzekucyjne prowadzone w stosunku do dłużników, wobec których możliwość dochodzenia zobowiązań uległa przedawnieniu były umarzone na ogół na bieżąco (w okresie od 1 do 34 dni)⁵⁴. W każdym objętym szczegółową kontrolą przypadku, okoliczność ta została ujawniona w podsystemie EGAPOLTAX.

(dowód: akta kontroli str. 584-589)

Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2016 r. 343 tytuły wykonawcze W2/W200 posiadały status czynnych, pomimo że od daty nałożenia grzywien w drodze mandatu karnego upłynęły już trzy lata, a kwota zadłużenia nimi objęta⁵⁵ uległa przedawnieniu. Natomiast według stanu na:

- 31 grudnia 2016 r. status czynnych posiadało 378 tytułów wykonawczych⁵⁶, pomimo że od daty wystawienia mandatu karnego upłynęły już trzy lata;
- 31 grudnia 2017 r. status czynnych posiadało 307 tytułów wykonawczych⁵⁷, pomimo że od daty wystawienia mandatu karnego upłynęły już trzy lata;
- 30 czerwca 2018 r. status czynnych posiadało 115 tytułów wykonawczych⁵⁸, pomimo że od daty wystawienia mandatu karnego upłynęły już trzy lata.

Odnosnie przyczyn braku umorzenia ww. postępowań Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że przepisy nie określają terminu na wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 upea. Wskazał jednocześnie, że to wierzyciel odpowiedzialny jest za szybkie poinformowanie organu egzekucyjnego o wszystkich okolicznościach związanych z dochodzoną należnością, mających wpływ na prowadzone postępowanie egzekucyjne, w tym o przedawnieniu należności.

(dowód: akta kontroli str. 512, 651)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej⁵⁹, dotyczącymi środowiska wewnętrznego, należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki⁶⁰. Od marca 2017 r. do czasu zakończenia kontroli NIK, w kontrolowanej jednostce nie funkcjonował dokument zawierający usystematyzowany opis procedur/zasad postępowania zapewniających prawidłową realizację zadań związanych z prowadzeniem egzekucji administracyjnej (w tym, określających terminy przydzielania tytułów wykonawczych do realizacji, podejmowania pierwszych czynności, zasady przydziału spraw poborca skarbowemu).

Zastępca Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu Konrad Wolniewicz wyjaśnił m.in., że od marca 2017 r. Pierwszy Urząd Skarbowy

⁵⁴ Wyjątek stanowiły trzy postępowania dot. pięciu tytułów wykonawczych wskazanych wyżej.

⁵⁵ W kwocie 60,2 tys. zł.

⁵⁶ Na kwotę 70,6 tys. zł.

⁵⁷ Na kwotę 57,6 tys. zł.

⁵⁸ Na kwotę 18,7 tys. zł.

⁵⁹ Wprowadzonych Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF z 2009 r. nr 15 poz. 84) w związku z dyspozycją art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)

⁶⁰ Standard nr 17 dotyczący informacji i komunikacji - pn. Komunikacja wewnętrzna.

w Poznaniu podlegał nieustannym zmianom organizacyjnym, logistycznym i personalnym. Usystematyzowanie zasad postępowania w postaci wewnętrznych procedur wymaga natomiast szczególnej uwagi, staranności, a przede wszystkim stabilnych struktur organizacyjnych, aby ten akt wewnętrzny spełniał efektywnie swoją rolę. Przy czym, na efektywność działań organu egzekucyjnego wpływ ma wiele czynników – dla przykładu wielkość obsługiwanego obszaru, liczba tytułów wykonawczych do obsługi, wpływ tytułów wykonawczych (natężenie) w określonym czasie, różnorodność i wysokość obowiązków określonych w tytułach wykonawczych, w kontekście wpływów do budżetu, dyscyplina finansowa zobowiązanych i ich świadomość prawna itp. W tak dużej jednostce organizacyjnej jaką jest Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, i obszarze który obsługuje, niejednokrotnie zasadne jest odpowiednie reagowanie przez organ egzekucyjny na wymienione powyżej czynniki celem prawidłowego wykonywania zadań, zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami. Tym niemniej, Naczelnik tutejszego Urzędu rozważy konieczność wprowadzenia procedury dotyczącej funkcjonowania i realizacji zadań w komórkach egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 4-8, 23, 56-63, 591-592, 598-599)

2. Nie we wszystkich przypadkach czynności zmierzające do wyegzekwowania należności podejmowane były niezwłocznie. Spośród 4.973 tytułów wykonawczych W2, W200 i SP1, które wpłynęły do Urzędu w latach 2016-2018 (I półrocze):

a) w 135 przypadkach (2,71% spraw) Urząd podjął czynności egzekucyjne po 60 dniach od daty wpływu zaś w podsystemie EGAPOLTAX nie odnotowano wszczęcia postępowania,

b) w 89 przypadkach (1,79% spraw) nie wszczęto postępowania pomimo upływu 60 dni od daty wpływu tytułu, a czynności egzekucyjnych nie odnotowano,

c) w 716 przypadkach (14,40% spraw) postępowania wszczęto po upływie 60 dni od daty wpływu, a czynności egzekucyjne podjęto również po upływie 60 dni.

(akta kontroli str. 493)

Ponadto, w wyniku badania wytypowanych do szczegółowego badania 15 postępowań egzekucyjnych, w których do skutecznej egzekucji nie doszło, na podstawie analizy danych zawartych w aktach postępowań i w podsystemie EGAPOLTAX ustalono, że:

a) w 2 przypadkach, pierwsze czynności zostały podjęte ze znacznym opóźnieniem, tj. po upływie 608 i 322 dni⁶¹ od wpływu tytułów do Urzędu;

b) w toku 9 postępowań miały miejsce przerwy w podejmowaniu zaewidencjonowanych i udokumentowanych czynności, w tym egzekucyjnych, w stosunku do zobowiązanych, wynoszące od 210 do nawet 889 dni⁶².

(akta kontroli str. 638-649, 671)

Składając wyjaśnienia na okoliczność przyczyn zaistnienia ww. nieprawidłowości, Naczelnik PUS w Poznaniu wskazał m.in., że pracownicy komórek egzekucyjnych dokonują czynności egzekucyjnych i stosują środki egzekucyjne w oparciu o informacje posiadane z dostępnych baz danych. Czynności polegające na „poszukiwaniu majątku” nie zawsze są dokumentowane zarówno w systemie EGAPOLTAX jak i w aktach egzekucyjnych. Niemniej jednak w przypadku

⁶¹ Odpowiednio, tytuły o numerach WUW/549056/15 i MUW/004276/2016.

⁶² Tytuły o numerach: WUW/632152/15, BKIIIA.3150.1.31876.2016, WUW/616294/15, WUW/616247/15, WUW/632436/15, WUW/14525/16, MUW/004276/2016, WUW/632414/15, WUW/632313/15.

ujawnienia składników majątkowych podlegających egzekucji pracownicy tutejszego organu egzekucyjnego podejmują działania zmierzające do zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych zmierzających do wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Zwrócił również uwagę na relatywnie niewielki procent spraw, w których organ egzekucyjny podjął czynności egzekucyjne w okresie dłuższym niż 60 dni (przy jednoczesnym braku adnotacji w systemie EGAPOLTAX o wszczęciu postępowania egzekucyjnego). Składający wyjaśnienia (odnośnie stwierdzonych 716 przypadków wszczęcia i podejmowania czynności po upływie 60 dni) wyraził ponadto stanowisko, że nie ma jednoznacznego przełożenia pomiędzy czasem zastosowania środka egzekucyjnego, a jego skutecznością. W przypadku należności mandatowych, czyli obowiązku, o którym zobowiązani bardzo często po prostu zapominają - trudno wskazywać, że podejmować będą działania zmierzające do ukrywania lub zbywania majątku zagrożonego zajęciem, tak jak ma to miejsce w przypadku niektórych zobowiązanych posiadających znaczne zaległości wobec Skarbu Państwa. Z kolei wskaźnik tytułów obejmujących należności mandatowe, zakończonych wyegzekwowaniem należności, kształtuje się na wysokim poziomie. Świadczy to o dużym zaangażowaniu pracowników komórek egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 626-628, 632-637)

NIK wskazuje jednak, że zwłoka we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych (sięgająca w niektórych przypadkach nawet kilkanaście miesięcy – jak wynika z badań szczegółowych), stanowi nieuzasadnione zaniechanie ze strony organu egzekucyjnego i w sposób oczywisty nie sprzyja skuteczności egzekucji. Z kolei, brak w aktach postępowań oraz w podsystemie EGAPOLTAX wzmianki o dokonaniu czynności polegających na ustaleniu informacji o zobowiązanym (w tym o jego stanie majątkowym) uniemożliwia rzetelną ocenę (również w trybie sprawowanego nadzoru i kontroli funkcjonalnej) prawidłowości działań podejmowanych w toku trwających postępowań przez pracowników odpowiedzialnych za ich prowadzenie.

3. Szczegółowe badanie 15 spraw opisanych w pkt 2 niniejszego wystąpienia wykazało, że w toku dwóch postępowań egzekucyjnych, organ egzekucyjny nie dokonał niezwłocznego zajęcia wynagrodzenia za pracę zobowiązanych, w sytuacji, gdy w wyniku ustalenia ich sytuacji majątkowej, uzyskał informację o aktualnym adresie i nazwie ich pracodawców. W jednym przypadku⁶³ zajęcie wynagrodzenia u ujawnionego pracodawcy nastąpiło dopiero po upływie 401 dni od dnia uzyskania informacji (zobowiązany jednak już nie pracował u tego pracodawcy), w drugim przypadku⁶⁴ do zajęcia nie doszło w ogóle.

(akta kontroli str. 638-649, 671)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w obydwu przypadkach, analizy dostępnych w Urzędzie danych (w tym PIT-11) wskazywały na nieskuteczność egzekucji ze względu na niskie przychody (nieprzekraczające w ujęciu miesięcznym odpowiednio w latach 2015-2016 i 2016-2017 kwoty wolnej od potrąceń – art. 87¹ Kodeksu pracy). Dodatkowo w jednym przypadku, w stosunku do zobowiązanego toczyły się już również inne postępowania egzekucyjne. NIK wskazuje jednak, że wysokość wynagrodzenia zobowiązanych w dalszych okresach (w obydwu przypadkach zobowiązania przedawniały się w listopadzie 2018 r.) nie była znana. Wskazać też trzeba, że w przypadku dokonania zajęcia wynagrodzenia,

⁶³ Dot. postępowania w sprawie tytułu nr WUW/616294/15

⁶⁴ Dot. postępowania w sprawie tytułu nr WUW/632414/15

na dotychczasowym i aktualnym pracodawcy spoczywają obowiązki, w tym informacyjne w stosunku do organu egzekucyjnego, określone w art. 75 upea.

(akta kontroli str. 626-628, 632-649, 671)

4. W badanej próbie dokumentacji dotyczącej 20 postępowań umorzonych do 30 września 2018 r. wystąpiło 7 przypadków niezgodności pomiędzy treścią akt postępowania a danymi wykazanymi w podsystemie EGAPOLTAX w zakresie wykonanych czynności egzekucyjnych (ew. niemożności ich wykonania). Dotyczyły one w szczególności braku w aktach dokumentów potwierdzających czynności podejmowane w toku postępowania egzekucyjnego, takich jak: relacja o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych, protokół o stanie majątkowym zobowiązanego, dokument zajęcia rachunku bankowego. W dniu 26 listopada 2018 r. (w trakcie kontroli NIK) brakujące dokumenty dołączone zostały do akt postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 584-589)

5. Szczegółowe badania 15 spraw opisanych w pkt 3 wystąpienia wykazały, że w sprawach objętych tytułami nr:

- a) WUW/252200/15 podjęto dwie próby zastosowania środka egzekucyjnego już po terminie przedawnienia należności objętej tym tytułem – dokonano (nieskutecznego) zajęcia wynagrodzenia za pracę oraz delegowano poborcę skarbowego pod adres zamieszkania zobowiązanego (poborca nie dokonał czynności z uwagi na zamknięcie posesji);
- b) WUW/632220/15 dokonano dwukrotnego zajęcia (w tym samym banku) wierzytelności z rachunku bankowego, które obejmowało ten sam tytuł wykonawczy;
- c) 122/3186/2015 nie dokonano ponownego zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego zobowiązanego, w związku z odpowiedzią z banku o braku możliwości identyfikacji zobowiązanego wskazanego na pierwotnym zajęciu (na zajęciu tym nie podano numeru PESEL zobowiązanego).

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że zastosowanie środków egzekucyjnych po terminie przedawnienia należności (ppkt a) oraz dokonanie dwukrotnego zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego w tym samym banku (ppkt b) nastąpiło w wyniku omyłki i nie miało żadnych negatywnych skutków dla zobowiązanych. Z kolei, przyczyną niedokonania ponownego zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, w związku z odpowiedzią z banku o braku możliwości identyfikacji dłużnika (ppkt c) było (według Naczelnika) to, że pracownik obsługujący sprawę błędnie odczytał powód nieuznania zajęcia przez bank i odłożył zajęcie a/a.

(akta kontroli str. 650-654, 698-703, 719-721)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwaga

Jak wynika z ustaleń kontroli, niektóre czynności mające na celu zastosowanie środków egzekucyjnych nie zawsze są dokumentowane zarówno w podsystemie EGAPOLTAX⁶⁵ jak i w aktach postępowań egzekucyjnych⁶⁶, co nie odzwierciedla całokształtu działań organu egzekucyjnego, podejmowanych w celu dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych. Stosowana w kontrolowanej jednostce praktyka nie jest przy tym jednolita (w niektórych przypadkach działania te dokumentuje się, a w innych nie). Zdaniem NIK, wskazuje to na potrzebę ujednoczenia sposobu postępowania w tym zakresie, tak aby zapewniona była możliwość sprawowania bieżącej kontroli/weryfikacji zarówno systematyczności, jak i adekwatności działań podejmowanych przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw.

(akta kontroli str. 584-589, 601, 626-628, 637, 654, 665, 672-674)

Wnioski

- 1) opracowanie i wdrożenie pisemnych procedur mających na celu zapewnienie prawidłowego realizowania zadań związanych z prowadzeniem egzekucji administracyjnej,
- 2) podjęcie działań mających na celu zwiększenie sprawności wszczynania postępowań i zapewnienie systematyczności prowadzenia czynności w ramach postępowań egzekucyjnych, w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych,
- 3) zapewnienie rzetelnego dokumentowania przebiegu postępowań egzekucyjnych,
- 4) zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi, w szczególności w zakresie zasadności i poprawności stosowanych środków egzekucyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁶⁵ Obowiązek wdrożenia podsystemu został wprowadzony przez Ministerstwo Finansów z dniem 1 stycznia 2001 r. (pisma z dnia 15 grudnia 2000 r. nr DI-5864/2000 oraz z dnia 18 grudnia 2000 r. nr DI-0410-37/00/JDM). Podsystem, w ramach posiadanych funkcjonalności, umożliwia ewidencjonowanie tego rodzaju czynności – akta kontroli str. 672-674.

⁶⁶ Dotyczy to m.in. takich czynności jak poszukiwanie majątku, zasięgnięcie informacji o zobowiązaniach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 16 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Marek Gutraj
st. inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Marek Lasota
doradca prawny

.....
podpis