



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.015.04.2018

Opole, 26 czerwca 2019 r.

Pani  
Małgorzata Gwiazda-Olszewska  
Naczelnik  
Urzędu Skarbowego w Brzegu

*Inauguracja Pani Naczelnik,*

W związku z uchwałą znak KPK-KPO.443.047.2019 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 21 marca 2019 r. częściowo uwzględniającą zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego znak LOP.410.015.04.2018; P/18/090 z 18 stycznia 2019 r. w załączeniu przekazuję zmienione wystąpienie pokontrolne, uwzględniające zmiany wynikające z treści ww. uchwały.

Załącznik:  
- zmienione wystąpienie pokontrolne znak LOP.410.015.04.2018; P/18/090

*Łączę wyrazy szacunku,*

DYREKTOR  
Delegatury w Opolu

*Iwona Zyman*  
Iwona Zyman

1919  
2019 | NAJWYŻSZA  
IZBA  
KONTROLI

SWW  
SEE / gbl.

54301

Urząd Skarbowy w Brzegu

wpl. 2019 -07- 0 2  
dnia

SEKRETARIAT

0 X011  
0 ESE  
N4 + 2N  
IAS





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.015.04.2018

Pani Małgorzata Gwiazda-Olszewska  
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Brzegu  
Urząd Skarbowy w Brzegu  
ul. Składowa 2, 49-300 Brzeg

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.047.2019 Komisji Rozstrzygającej  
z dnia 21 marca 2019 r.

P/18/090 - Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Brzegu, ul. Składowa 2, 49-300 Brzeg <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Gwiazda-Olszewska, Naczelnik Urzędu Skarbowego Brzegu <sup>2</sup> , powołana na stanowisko od 15 lipca 2016 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełniła Iwona Piechowicz
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/103/2018 z dnia 3 października 2018 r. 2. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/127/2018 z dnia 21 listopada 2018 r. 3. Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/128/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Naczelnik.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.



## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W kontrolowanej jednostce, proces obsługi tytułów wykonawczych, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., został zorganizowany w sposób, który nie zapewniał sprawnego wszczynania i podejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodzonych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Stwierdzono bowiem, że w przypadku ponad 2/3 tytułów wykonawczych objętych badaniem<sup>5</sup> nie dochowano należytej staranności w działaniach, polegającej na wszczynaniu postępowań i/lub podjęciu pierwszej czynności nie później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu. Sytuacja taka była konsekwencją znacznego wzrostu wpływu tytułów wykonawczych w tym okresie i występującymi w Urzędzie brakami kadrowymi.

Z uwagi na ww. skalę stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze najistotniejszym z punktu widzenia realizacji objętych kontrolą zadań, związanych ze sprawnym wszczynaniem postępowań egzekucyjnych i podejmowaniem czynności egzekucyjnych, stan taki Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie.

Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły również przypadków nierzetelnego rejestrowania w podsystemie EGAPOLTAX czynności dokonywanych w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi (co dotyczyło 0,3% tytułów).

Skuteczność egzekucji badanych tytułów wykonawczych, w kontrolowanym okresie, wyniosła natomiast 33,2%. W objętej badaniem próbie<sup>6</sup> nie stwierdzono jednak przypadków, aby nieskuteczna egzekucja wynikała z braku, niskiej częstotliwości lub nienależytej adekwatności podejmowanych czynności. Tytuły te dotyczyły bowiem najczęściej tzw. wielokrotnie ukaranych, wobec których bezskutecznie toczyły się liczne postępowania egzekucyjne prowadzone również na podstawie innych tytułów wykonawczych lub zobowiązanych bez stałego miejsca pobytu i źródeł dochodów.

## III. Opis stanu faktycznego

### OBSZAR

### Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych

#### 1. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych

### Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło łącznie 4 124 tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu mandatów karnych, których wierzycielami byli wojewodowie (3 040 tytułów)<sup>7</sup> lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (1 084 tytułów)<sup>8</sup>. Łączna kwota należności objętych ww. tytułami wykonawczymi wyniosła 569,4 tys. zł, w tym 401,9 tys. zł stanowiły należności wojewodów, a 167,5 tys. zł – należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Do 30 czerwca 2018 r. z ww. kwoty wyegzekwowano łącznie 189,2 tys. zł (33,2%), w tym 135,3 tys. zł (35,8%)<sup>9</sup>, na podstawie tytułów, które wpłynęły w 2016 r.

(akta kontroli str. 186-219)

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> W przypadku 2 784 (z czego 2 665 wpłynęło do Urzędu w 2016 r., a 119 w 2017 r.) tytułów wykonawczych z 4 124 tytułów objętych badaniem (67,5%).

<sup>6</sup> Szczegółowym badaniem w tym zakresie objęto próbę 50 tytułów wykonawczych.

<sup>7</sup> Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli obcych innych niż ZUS, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako W2 lub W200 (wierzyciele obcy z wyłączeniem ZUS).

<sup>8</sup> Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli własnych, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako SP (niepodatkowe należności budżetowej administracji podatkowej).

<sup>9</sup> Łączna kwota zaległości objętych tytułami, które wpłynęły w 2016 r. wynosiła 378,4 tys. zł.



Zadania Naczelnika w zakresie egzekucji administracyjnej realizował Dział Egzekucji Administracyjnej<sup>10</sup>, nadzorowany bezpośrednio przez kierownika jednostki kontrolowanej. Zadania te zostały przypisane poszczególnym pracownikom w zakresach obowiązków i zależały od zajmowanego stanowiska (kierownik Działu EA<sup>11</sup>, kontroler skarbowy, ekspert skarbowy, poborca skarbowy).

Zasady organizacji pracy Działu EA zostały określone m.in. w regulaminach organizacyjnych Urzędu<sup>12</sup> oraz instrukcjach w sprawie wszczęcia i prowadzenia egzekucji z nieruchomości i w zakresie zasad przydziału służby poborcom skarbowym i jej odbioru.

(akta kontroli str. 67-122)

Stosownie do postanowień instrukcji nr I-001/8 z 11 października 2016 r. w sprawie podziału terenu działania Urzędu oraz organizacji pracy Działu Egzekucji Administracyjnej w Urzędzie, zadania egzekucyjne realizowane były z uwzględnieniem podziału rejonu egzekucyjnego na pięć obszarów egzekucyjnych. Obsługę spraw egzekucyjnych z poszczególnych rejonów egzekucyjnych prowadziły zespoły egzekucyjne, a nadzór i koordynowanie działań egzekucyjnych w poszczególnych rejonach przypisano imiennie wyznaczonym pracownikom ww. działu (tj. poborcom, komisarzom i inspektorom skarbowym).

Do zadań poborców skarbowych należało wykonywanie egzekucji administracyjnej, w szczególności poprzez pobranie należności od zobowiązanego. Do zadań pozostałych pracowników biurowych należało natomiast m.in. przydzielanie do służby prowadzonych tytułów wykonawczych oraz stosowanie środków egzekucyjnych (w postaci egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń emerytalnych i rent, z rachunków bankowych i innych wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych), a także rejestracja czynności egzekucyjnych w podsystemie EGAPOLTAX. Podejmowanie działań w celu poszukiwania składników majątkowych zobowiązanych należało do obowiązków wszystkich pracowników Działu EA. Bezpośredni nadzór nad pracą Działu EA sprawował kierownik tej komórki organizacyjnej (do jego obowiązków należało m.in. sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez poszczególnych pracowników tego Działu oraz nad właściwą ich realizacją, tj. wykonywaniem ich w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy). Przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań oraz pozwalały na wskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację.

(akta kontroli str. 15-66, 97-122, 257)

Terminy przydzielania tytułów wykonawczych do realizacji i podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych nie zostały określone w przyjętych w Urzędzie rozwiązaniach organizacyjnych. Naczelnik wyjaśniła, że organ dąży do osiągnięcia jak najniższego wskaźnika, poprzez jak najszybsze wszczęcie egzekucji, m.in. z uwagi na ciągły nadzór organu nadrzędnego. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, a w szczególności sprawowany nadzór polegający na regularnym przysyłaniu tutejszemu organowi skryptów zawierających informacje o prowadzonych aktualnie postępowaniach egzekucyjnych, organ ten stanął na stanowisku, że redagowanie dodatkowych dokumentów powodujących konieczność ciągłej analizy przez pracowników zawartych w nich terminów i procedur jest niecelowe, spowoduje jedynie dezorganizację pracy, wskutek czego przyjęto zasadę bazowania na danych przesyłanych do analizy przez organ nadzoru.

(akta kontroli str. 337, 338)

<sup>10</sup> Dalej: Dział EA.

<sup>11</sup> Wcześniej nazywany również Komornikiem Skarbowym.

<sup>12</sup> Regulaminy wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu nr 3/2017 z 3 marca 2017 r. i nr 48/2018 z 27 lipca 2018 r.



Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – 11 osób w 2016 r. i zmalało do 10 osób w latach 2017-2018. Obciążenie ww. pracowników czynnościami wykonywanymi w zakresie obsługi tytułów wykonawczych, mierzone liczbą tytułów wykonawczych do załatwienia na jedną pełnozatrudnioną osobę, wyniosło: a/ 3 862 w pierwszym półroczu 2016 r.; b/ 4 609 w 2016 r.; c/ 4 033 w 2017 r. i d/ 2 665 w pierwszym półroczu 2018 r., w tym w zakresie tytułów W2/W200 i SP1 odpowiednio: 2 307; 2 678; 1 837 i 1 053. Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: a/ 1 062 w pierwszym półroczu 2016 r.; b/ 2 041 w 2016 r.; c/ 1 916 w 2017 r. i d/ 1 141 w pierwszym półroczu 2018 r., a relacja liczby zrealizowanych tytułów W2/W200 i SP1 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 699, 1 186; 896 i 514.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła od 237 tys. zł w pierwszym półroczu 2016 r. do 286 tys. zł w pierwszym półroczu 2018 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2/W200 i SP1 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednio 54 tys. zł i 18 tys. zł.

(akta kontroli str. 123)

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) w Urzędzie nie dokonywano pisemnych analiz funkcjonalności stosowanych narzędzi informatycznych w kluczowych dla obsługi tytułów wykonawczych obszarach. Naczelnik wyjaśniła, że liczba występujących awarii systemów informatycznych służących obsłudze tytułów wykonawczych była niewielka i wskazała na dwie takie awarie, z których jedna dotyczyła zablokowania migracji tytułów w związku z pojawieniem się błędnego komunikatu o braku podpisu elektronicznego (w rzeczywistości tytuły te zostały opatrzone podpisem elektronicznym). Awaria ta została zgłoszona 13 kwietnia 2017 r., a możliwość ponownej migracji tytułów wykonawczych nastąpiła 16 maja 2017 r. Druga awaria dotyczyła problemów z migracją tytułów wykonawczych i została usunięta po pięciu dniach od jej zgłoszenia.

Naczelnik wyjaśniła również, że Urząd nie wnioskował do operatora systemu informatycznego o wprowadzenie funkcjonalności, które poprawiłyby jakość i sprawność obsługi tytułów wykonawczych, a sam ich nie wprowadzał, gdyż *jedynie autorzy programów mają możliwość ich modyfikacji.*

(akta kontroli str. 338)

W objętym kontrolą okresie wystąpiły przypadki skierowania do Urzędu tytułów wykonawczych oznaczonych jako SP1, pomimo że Naczelnik nie był organem właściwym miejscowo do egzekucji objętych takim tytułem należności. Skala powyższego zjawiska obejmowała kilka takich przypadków w miesiącu. Ponadto kilkakrotnie otrzymano podwójne tytuły wykonawcze obejmujące należności z tego samego mandatu. Naczelnik wyjaśniła, że *w trakcie migracji system SSP sygnalizował wcześniejsze zaewidencjonowanie identycznego tytułu, co uniemożliwiało zmigrowanie go ponownie.* Naczelnik stwierdziła, że powyższe przypadki nie stanowiły utrudnienia w realizacji zadań, jak również nie spowolniły czynności egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 344)



## 2. Wszczywanie postępowań egzekucyjnych i ich skuteczność

Postępowania egzekucyjne wszczęto w przypadku 3 948 (95,7%) spośród 4 124 otrzymanych tytułów wykonawczych. W przypadku 1 130 tytułów (27,4%) takie działania podjęto nie później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a w przypadku 2 818 tytułów (68,3%) – po 60 dniach od daty wpływu.

W odniesieniu do 176 tytułów, po otrzymaniu których nie wszczęto postępowań egzekucyjnego w 69 przypadkach (39,2%) w systemie EGAPOLTAX odnotowano podejmowane czynności egzekucyjne.

(akta kontroli str. 220-227, 245, 346-350)

W przypadku 1 511 tytułów (36,6%) postępowania zakończono w związku z zapłatą, a z innych powodów<sup>13</sup> zakończono postępowania dotyczące 969 tytułów (23,5%).

Zapłaty należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego dokonano: a/ do 60 dni od daty wpływu do Urzędu – w 237 przypadkach (15,7%); b/ od 61 do 180 dni od daty wpływu – w 322 przypadkach (21,3%); c/ od 181 do 365 dni od daty wpływu – w 384 przypadkach (25,4%); d/ powyżej 365 dni od daty wpływu do Urzędu – w 568 przypadkach (37,6%).

Zakończenie postępowania z innych powodów nastąpiło natomiast: a/ w 97 przypadkach (10%) do 60 dni od daty wpływu do Urzędu<sup>14</sup>; b/ w 100 przypadkach (10,3%) – od 61 do 180 dni od tej daty; c/ w 193 przypadkach (19,9%) – od 181 do 365 dni od ww. daty; d/ w 579 przypadkach (59,8%) – powyżej 365 dni od daty wpływu do Urzędu.

(akta kontroli str. 257-260b)

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych<sup>15</sup>, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r. wykazało, że pomimo podejmowania z odpowiednią częstotliwością adekwatnych czynności egzekucyjnych (w sprawach tych podjęto od jednej do siedmiu czynności<sup>16</sup>), w 10 przypadkach nie doszło do wyegzekwowania dochodzonej należności z tytułu grzywiny nałożonej mandatem karnym. Nieskuteczna egzekucja administracyjna wynikała bądź 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 czterech przypadkach podejmowane czynności egzekucyjne dotyczyły bowiem osób wielokrotnie ukaranych. W pozostałych przypadkach zobowiązani w większości byli osobami bezrobotnymi, bez stałych źródeł dochodów i nieposiadającymi stałego miejsca pobytu oraz składników majątku, z którego można by przeprowadzić skuteczną egzekucję.

W trzech przypadkach postępowania egzekucyjnego nie wszczęto z powodu dobrowolnego uiszczenia zobowiązania przez ukaranych, w jednym przypadku z powodu wycofania tytułu wykonawczego przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania, a w kolejnym przypadku z powodu zgonu zobowiązanego.

(akta kontroli str. 251-355)

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) skuteczność egzekucji, ustalona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych

<sup>13</sup> Postępowania zakończono m.in. z powodu: a/ wycofania tytułu przez wierzyciela przed wszczęciem egzekucji; b/ umorzenia postępowania (np. z powodu śmierci zobowiązanego, żądania wierzyciela, bezskuteczności egzekucji); c/ przekazania innemu wierzycielowi zgodnie z właściwością miejscową.

<sup>14</sup> Były to m.in. przypadki, gdy zobowiązany wpłacił należność wierzycielowi i w dacie wpływu tytułu wycofano.

<sup>15</sup> Badaniem objęto postępowania, w których do skutecznej egzekucji nie doszło, tj. a/ pięć spraw na podstawie których postępowań nie wszczęto; b/ pięć spraw gdzie postępowania wszczęto do 60 dni od wpływu tytułu do Urzędu; c/ pięć spraw, w których postępowania wszczęto po upływie 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.

<sup>16</sup> W dwóch sprawach podjęto po jednej czynności; a w jednej siedem czynności. W pozostałych sprawach podjęto od trzech do sześciu czynności.



i efektywności egzekucji kształtowała się następująco: a/ dla tytułów W2/W200<sup>17</sup> wskaźnik skuteczności egzekucji<sup>18</sup> wyniósł 35,6%, a wskaźnik realizacji tytułów<sup>19</sup> – 85,4%; b/ dla tytułów SP1<sup>20</sup> wskaźnik skuteczności egzekucji wyniósł 35%, a wskaźnik realizacji tytułów – 42,1%.

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2/W200 był niższy niż wartość tego wskaźnika dla tytułów podatkowych oznaczonych jako SM; SI i SW (dla których wynosił on odpowiednio 86,6%; 69,2% i 45,6%). Wskaźnik realizacji tytułów W2/W200 kształtował się natomiast na poziomie porównywalnym ze wskaźnikiem dla tytułów podatkowych SM i SI (wynoszącym odpowiednio 83% i 92,1%) oraz był wyższy od poziomu tego wskaźnika dla tytułów podatkowych SW (dla których poziom wskaźnika wyniósł 66,9%).

Wskaźnik skuteczności egzekucji ww. tytułów niepodatkowych SP1 kształtował się na poziomie niższym w stosunku do jego wartości dla tytułów podatkowych SM; SI, SW (dla których wynosił on odpowiednio 86,6%; 69,2% i 45,6%). Również wskaźnik realizacji tytułów SP1 był na poziomie niższym niż dla tytułów podatkowych SI; SM i SW (dla których wynosił on odpowiednio: 92,1%; 83,0% i 66,9%).

(akta kontroli str. 166)

Naczelnik wyjaśniła niższe wartości wskaźników skuteczności egzekucji i realizacji tytułów niepodatkowych W2/W200 i SP1 w porównaniu do tytułów podatkowych SM, SI, SW charakterem należności. Wskazała bowiem, że brak zapłacenia mandatu nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami dla ukaranej nim osoby, gdyż koszty egzekucyjne są bardzo niskie i nie nalicza się odsetek, a jedyną dolegliwością związaną z brakiem terminowej wpłaty jest opłata pobierana przez bank za realizację zajęcia w sytuacji, gdy dojdzie do skutecznej egzekucji z rachunku bankowego. Wskazała również na takie okoliczności wpływające na niską skuteczność egzekucji należności z tytułu grzywien, jak brak dochodów i własnego majątku lub osiąganie przez zobowiązanych dochodów w kwocie wolnej od egzekucji<sup>21</sup>, korzystanie przez zobowiązanych ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej, popełnianie wielokrotnie wykroczeń takich jak spożywanie alkoholu lub usiłowanie spożycia alkoholu w miejscu publicznym, zakłócanie ciszy i porządku publicznego, czy kradzieże.

Naczelnik Urzędu uzasadniła wyższe wartości wskaźników realizacji tytułów podatkowych działaniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu polegającymi na stałym nadzorze nad weryfikacją skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych, m.in. poprzez *identyfikację długotrwałych postępowań egzekucyjnych, a w konsekwencji sukcesywne i systematyczne umarzanie tych postępowań z uwagi na bezskuteczność egzekucji oraz na brak wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (przedawnienie).*

(akta kontroli str. 336, 337)

### 3. Podejmowanie czynności egzekucyjnych

Pierwsze czynności egzekucyjne podjęto do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu w odniesieniu do 1 241 (30,1%) tytułów W2, W200 i SP1, które wpłynęły do Urzędu w latach 2016-2018 (do 30 czerwca). W odniesieniu do

<sup>17</sup> Tytuły obejmujące grzywny nałożone w drodze mandatu karnego do 31 grudnia 2015 r. (wierzycielem takich należności są wojewodowie).

<sup>18</sup> Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

<sup>19</sup> Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie.

<sup>20</sup> Tytuły obejmujące grzywny nałożone w drodze mandatu karnego od 1 stycznia 2016 r. (wierzycielem takich należności jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu).

<sup>21</sup> Na podstawie przepisów szczególnych takich jak Kodeks pracy czy przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym.



2 818 (68,3%) tytułów czynności takie podjęto po upływie 60 dni od ww. daty, natomiast w przypadku 65 (1,6%) tytułów czynności egzekucyjnych nie podjęto.  
(akta kontroli str. 241-249)

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych<sup>22</sup>, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a w których – pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego – nie doszło do wyegzekwowania należności wynikającej z grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego wykazało, że czynności egzekucyjne podejmowano z odpowiednią częstotliwością (w sprawach tych podjęto od jednej do jedenastu czynności<sup>23</sup>) i były one adekwatne do sytuacji<sup>24</sup>.

Przyczynami braku możliwości dokonania czynności egzekucyjnych w miejscu zamieszkania zobowiązanego była jego nieobecność (w tym również z powodu zmiany miejsca zamieszkania zobowiązanego). W takich przypadkach stosowano inne środki egzekucyjne w postaci zajęcia wynagrodzenia za pracę lub rachunku bankowego.

Badanie rejestrowania czynności w ww. 15 sprawach wykazało, że w podsystemie EGAPOLTAX udokumentowano podejmowanie czynności w sposób zgodny ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 351-423)

#### 4. Monitorowanie biegu przedawnienia

Liczba tytułów wykonawczych W2/W200, które wpłynęły do Urzędu przed 1 stycznia 2016 r. i według stanu na 30 czerwca 2018 r. nie zostało zrealizowanych wynosiła 645 na łączną kwotę 98,8 tys. zł (w tym zadłużenie wynosiło 93,7 tys. zł). W 644 ww. sprawach (99,8%) dotyczących zaległości zagrożonych przedawnieniem wszczęto postępowania egzekucyjne.

(akta kontroli str. 176-185)

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>25</sup> (tj. z uwagi na brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie lub wygaśnięcie z innego powodu albo brak istnienia) nastąpiło w odniesieniu do 7 053 tytułów W2/W200 i SP1, na podstawie których dochodzono łącznie kwoty 965,6 tys. zł. Z powodu przedawnienia wykonania kary grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego<sup>26</sup> umorzono postępowania egzekucyjne w 124 (1,8%) przypadkach, w toku których dochodzono łącznie kwoty 26,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 169-175)

W Urzędzie nie opracowano procedur określających tryb postępowania przy monitorowaniu biegu przedawnienia. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że obowiązujący podsystem EGAPOLTAX nie posiada funkcjonalności pozwalającej na monitorowanie tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych kredytowanych, pod względem terminu ich przedawnienia. Wyjaśniła, że brak jest również narzędzi informatycznych umożliwiających automatyczną weryfikację należności zagrożonych przedawnieniem i w związku z tym *w celu weryfikacji*

<sup>22</sup> Badaniem objęto tytuły wykonawcze, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a pomimo wszczęcia postępowania do skutecznej egzekucji nie doszło, w tym: siedem tytułów wykonawczych, gdzie 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.

<sup>23</sup> W czterech sprawach podjęto po jednej czynności; w pięciu sprawach po dwie czynności, a w dwóch sprawach po sześć czynności. W pozostałych czterech sprawach podjęto cztery, pięć, osiem i 11 czynności.

<sup>24</sup> W siedmiu z badanych przypadków odnotowano wizytę pracownika Działu EA w miejscu zamieszkania zobowiązanego (w tym w przypadku dwóch tytułów wizyta taka nastąpiła dwukrotnie), a w podsystemie EGAPOLTAX odnotowano niemożność dokonania czynności egzekucyjnych z powodu nieobecności zobowiązanego.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r., poz. 618 ze zm.).



*tytułów wykonawczych, które uległy przedawnieniu wykorzystuje się aplikację Analizator, poddając analizie poszczególne obszary egzekucyjne, co do zasady jeden raz w tygodniu.*

(akta kontroli str. 429)

Monitorowanie okresu przedawnienia i podejmowanie czynności w okresie poprzedzającym umorzenie postępowania zbadano na próbie 20 tytułów wykonawczych, wybranych z grupy tytułów, gdzie postępowania zakończono pomimo braku zapłaty<sup>27</sup>. Badanie to wykazało, że: a/ 10 tytułów obejmowało należności wynikające z grzywien nałożonych na wielokrotnie ukaranych<sup>28</sup>; b/ postępowania w 14 przypadkach zostały umorzone z powodu przedawnienia, pomimo podejmowania czynności egzekucyjnych, które nie doprowadziły jednak do wyegzekwowania należności; a w odniesieniu do trzech spraw przyczyną umorzenia była bezskuteczna egzekucja, c/ w 17 objętych próbą sprawach organ egzekucyjny podjął od jednej (w jednym przypadku) do siedmiu (w jednym przypadku) czynności egzekucyjnych, obejmujących m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę i/lub rachunku bankowego, w przypadkach tych dokumentowano wizyty u zobowiązanych, d/ w trzech sprawach organ egzekucyjny nie podjął czynności, gdyż nastąpiła zapłata należności przez zobowiązanego.

(akta kontroli str. 430-519)

Przyczynę braku podejmowania czynności egzekucyjnych w okresie ostatnich sześciu miesięcy przed datą przedawnienia Naczelnik Urzędu wyjaśniła ustaleniem przez organ, że zobowiązani nie posiadali majątku, z którego można by prowadzić skuteczną egzekucję, a w postępowaniu nie było możliwości uzyskania kwot przewyższających wydatki egzekucyjne.

(akta kontroli str. 428, 429)

Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2016 r. dwa tytuły wykonawcze W2/W200 posiadały status czynnych, pomimo że od daty nałożenia grzywien w drodze mandatu karnego upłynęły już trzy lata, a należności nimi objęte uległy przedawnieniu. Natomiast według stanu na 31 grudnia 2018 r. taki status posiadał jeden tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 228)

Naczelnik Urzędu przyczynę tego, że ww. tytuły wykonawcze pomimo upływu okresu przedawnienia miały status tzw. czynnych wyjaśniła znacznym wzrostem liczby tytułów wykonawczych z tytułu nieopłaconego abonamentu RTV, przez co pracownicy Urzędu zaangażowani zostali do ich obsługi. Wskazała także na braki kadrowe spowodowane absencją pracowniczą oraz na brak narzędzi informatycznych, które automatycznie wspomagałyby monitorowanie i weryfikowanie okresu przedawnienia zaległości z tytułu mandatów. Wyjaśniła, że *stworzona formuła w aplikacji analizator przez pracownika naszego działu pozwalała co prawda na wydrukowanie przedawnionych tytułów, jednakże formuła ta była obciążona błędem, z powodu którego nie wszystkie tytuły przedawnione były ujęte w wydrukach.*

(akta kontroli str. 528, 529)

<sup>27</sup> Badaniem objęto próbę ostatnich 20 tytułów egzekucyjnych umorzonych do 30 września 2018 r.

<sup>28</sup> W tym trzy tytuły dotyczyły zobowiązanego, wobec którego toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 18 tytułów wykonawczych; trzy tytuły dotyczyły zobowiązanego, wobec którego toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie sześciu tytułów, jeden tytuł dotyczył zobowiązanego, wobec którego toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 12 tytułów.



Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do 2 784 (67,5%) tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem postępowania egzekucyjnego i podejmowaniem czynności egzekucyjnych, gdyż – pomimo stosowanego do oceny sprawności wszczynania egzekucji wskaźnika EG.SWE<sup>29</sup> – zarówno wszczęcie takiego postępowania, jak i podjęcie takich czynności nastąpiło po upływie 60 dni od dnia ich wpływu do Urzędu.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że duży odsetek spraw, w których podejmowano czynności po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu *związany jest z faktem, iż w 2016 r. nastąpił znaczny wzrost wpływu tytułów wykonawczych przekazywanych do realizacji przez Poczta Polska S.A. z tytułu nieopłaconego abonamentu RTV. Pracownicy Działu EA zaangażowani zostali do obsługi tych tytułów (...). Jednocześnie występujące w latach 2015 i 2016 braki kadrowe spowodowane absencją pracowniczą oraz zaangażowanie pracowników w trwające w tym czasie kontrole organu nadzoru stanowiły przeszkody, które uniemożliwiały bieżące wprowadzanie tytułów wykonawczych do systemu oraz stosowanie środków egzekucyjnych w terminie do 60 dni (...).* Wskazała ponadto, że w połowie 2016 roku wprowadzono w dziale zmiany organizacyjne, które w znacznym stopniu usprawniły proces wszczynania postępowań egzekucyjnych. *Dzięki tym zmianom obecnie średni czas wszczęcia postępowania egzekucyjnego wnosi 24 dni.*

(akta kontroli str. 220, 338-340, 349- 350, 522, 530-615)

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wszczynanie postępowań egzekucyjnych lub podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu stanowi nieuzasadnione opóźnienie w działaniach organu egzekucyjnego.

2. W przypadku 14 (0,3%) tytułów<sup>30</sup> w podsystemie EGAPOLTAX nierzetelnie rejestrowano czynności dokonywane w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi. Według danych EGAPOLTAX postępowania te nie zostały bowiem wszczęte, a pierwsze czynności egzekucyjne podjęto dopiero po upływie 60 dni od dnia ich otrzymania przez jednostkę kontrolowaną<sup>31</sup>. Tymczasem w ww. sprawach pomimo dokonania pierwszej czynności przed upływem ww. 60 dni w podsystemie EGAPOLTAX nie odnotowano informacji o doręczeniu bankom i zobowiązanym zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że było to *spowodowane ludzkim błędem, który obecnie został przez pracowników Działu EA skorygowany.*

(akta kontroli str. 338-339)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na obowiązek rzetelnego dokumentowania w podsystemie EGAPOLTAX wszystkich czynności egzekucyjnych podejmowanych wobec zobowiązanych, w tym również czynności nieskutecznych.

<sup>29</sup> Zgodnie z którym brak sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem (czynnych) występuje w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub podjęcia czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od dnia wpływu tytułu do Urzędu.

<sup>30</sup> Tytuły o numerach systemowych 321085, 321518, 21879, 321880, 322368, 322486, 322677, 322993, 323531, 323685, 323686, 325214, 331098 i 331275.

<sup>31</sup> Pierwszą czynność podjęto dopiero po upływie od 67 do 286 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.



## IV. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rzetelne rejestrowanie w podsystemie EGAPOLTAX wszystkich podejmowanych czynności dokonywanych w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi.

## 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 Opolu. 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.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 18 stycznia 2019 r.

Kontroler  
Grażyna Stalska  
doradca ekonomiczny

/-/

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor  
z up. Janusz Madej  
p.o. Wicedyrektor  
Delegatury NIK w Opolu

/-/

.....  
podpis

Zmian w wystąpieniu dokonała:

Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury NIK w Opolu

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu  
.....  
podpis Zyman

