

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura w Opolu

LOP.410.015.03.2018

Robert Wojewódka

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Nysie

Ul. Bolesława Krzywoustego 23, 48-300 Nysa

## **WYSTĄPIENIE**

## **POKONTROLNE**

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

## **I. Dane Identyfikacyjne**

**Jednostka kontrolowana** – Urząd Skarbowy w Nysie, ul. Bolesława Krzywoustego 23, 48-300 Nysa<sup>1</sup>

**Kierownik jednostki kontrolowanej** – Robert Wojewódka, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Nysie<sup>2</sup>, powołany na stanowisko od 1 marca 2018 r. W okresie od 19 lutego 2010 r. do 28 lutego 2018 r. funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełniła Beata Wilczyńska.

**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 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>

**Jednostka prowadząca kontrolę** – Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Opolu

**Kontrolerzy**- Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/97/2018 z dnia 28 września 2018 r.

Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/115/2018 z dnia 23 października 2018 r.

Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/114/2018 z dnia 23 października 2018 r.

(akta kontroli, str1-1b)

---

<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 organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych była prawidłowa, a czynności egzekucyjne dotyczące należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych były dokumentowane rzetelnie. Skala stwierdzonych nieprawidłowości nie miała negatywnego wpływu na realizację zadań w tym zakresie, gdyż w 61.8% badanych spraw wszczynano postępowania egzekucyjne i/lub podejmowano pierwsze czynności zmierzające do wyegzekwowania dochodzonej należności nie później niż 60 dni od daty otrzymania tytułu wykonawczego od wierzycieli ww. należności. Skuteczność egzekucji badanych tytułów wykonawczych, w kontrolowanym okresie, wyniosła natomiast 49,6%. Przypadki nieskutecznej egzekucji nie wynikały z braku, niskiej lub nienależytej adekwatności podejmowanych czynności. Dotyczyły one bowiem najczęściej tzw. Wielokrotnie ukaranych, wobec których bezskutecznie toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone również na podstawie innych tytułów wykonawczych.

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli miała również na uwadze skalę nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze najistotniejszym z punktu widzenia realizacji objętych kontrolą zadań, związanych ze sprawnym wszczynaniem postępowań egzekucyjnych oraz podejmowaniem czynności zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. W tym zakresie ustalono bowiem, że należytej staranności w działaniach (polegającej na wszczęciu ww. postępowania lub podjęciu ww. czynności nie później niż do 60 dni)nie dochowano w przypadku 38,2% tytułów wykonawczych dotyczących ww. należności, które wpłynęły do Urzędu.

## **III. Opis stanu faktycznego**

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

---

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

## 1. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego: W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło łącznie 3 742 tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu mandatów karnych, w których wierzycielami byli właścivi wojewodowie (2 451 tytułów)<sup>5</sup> lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (1 291 tytułów)<sup>6</sup>. Łączna kwota należności objętych ww. tytułami wykonawczymi wyniosła 552,2 tys. zł, w tym 329,4 tys. zł stanowiły należności wojewodów, a 222.8 tys. zł- należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Do 30 czerwca 2018 r. z ww. kwoty wyegzekwowano łącznie 273,6 tys. zł (949,6%), w tym 195,3 tys. zł (60,3%<sup>7</sup>) na podstawie tytułów, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r.

(akta kontroli str. 115-136, 177-190)

Zadania Naczelnika w zakresie egzekucji administracyjnej realizował Dział Egzekucji Administracyjnej<sup>8</sup>, nadzorowany przez kierownika jednostki kontrolowanej. Zadania te zostały przypisane poszczególnym pracownikom w zakresach obowiązków i zależały od zajmowanego stanowiska (kierownik działu EA, starszy kontroler skarbowy, kontroler skarbowy, starszy poborca skarbowy).

Stosownie do treści zarządzenia nr 67/15 Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, zadania egzekucyjne realizowane były z uwzględnieniem założenia, że obszar terytorialnego zasięgu działania Urzędu stanowił będzie jeden rejon egzekucyjny z wydzielonymi siedmioma obszarami egzekucyjnymi. Wprowadzono zasadę, że zarówno poborcy skarbowi jak i pracownicy biurowi zatrudnieni w dziale EA mogą dokonywać czynności egzekucyjnych dotyczących zobowiązanych zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie rejonu egzekucyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przydzielonych im obszarów. Zmiany przydzielonych obszarów następowały co dwa lata, w przypadku pracowników biurowych, oraz co pół roku, w przypadku poborców skarbowych.

Do zadań poborców skarbowych należało wykonywanie egzekucji administracyjnej, w szczególności poprzez pobranie należności od zobowiązanego. Do zadań

<sup>5</sup> Tytuły wykonawcze nieopodatkowane wierzycieli obcych innych niż ZUS, klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako W2 lub W200(wierzyciele obcy z wyłączenie ZUS)

<sup>6</sup> Tytuły wykonawcze nieopodatkowane wierzycieli własnych klasyfikowane w podsystemie EGAPOLTAX i hurtowni danych WHTAX jako SP1(nieopodatkowane należności budżetowe administracji państwowej)

<sup>7</sup> Łączna kwota zaległości objęta tytułami, które wpłynęły w 2016 r wyniosła 324,1 tys. zł

<sup>8</sup> Dalej: Dział EA

pracowników biurowych należało natomiast m.in. przydzielanie do służby prowadzonych tytułów wykonawczych oraz stosowanie środków egzekucyjnych (w postaci egzekucji z wynagrodzenia o pracę, ze świadczeń emerytalnych i rent, z rachunków bankowych i innych wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych), a także rejestracja czynności egzekucyjnych w podsystemie EGAPOLTAX.

Bezpośredni nadzór nad pracą Działu EA sprawował kierownik tej komórki organizacyjnej<sup>9</sup>. Do zadań tej osoby 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 w tym zakresie rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań oraz pozwalały na wskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację.

(akta kontroli str. 17-66, 4-79,102-103, 210)

Naczelnik wyjaśnił, że jako organ egzekucyjny od 1 marca 2017 r. w związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej, przejął zadanie należące wcześniej do Dyrektora Izby Celnej związane z likwidacją mienia, co spowodowało zaangażowanie pracowników Działu EA do realizacji tego zadania.

(akta kontroli str. 9-73,202-204,210)

Terminy przydzielania tytułów wykonawczych do realizacji i podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych nie zostały określone w przyjętych w Urzędzie rozwiązaniach organizacyjnych. Naczelnik wyjaśnił, że Dział EA przy obsłudze tytułów wykonawczych kieruje się celami i zadaniami określonymi dla urzędów skarbowych (tj. wytycznymi Ministra Finansów oraz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu), a także praktyką przydzielania i podejmowania czynności w poszczególnych sprawach.

(akta kontroli str.142)

Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności wyniosło – w przeliczeniu na

---

<sup>9</sup> Wcześniej nazywany również Komornikiem Skarbowym

pełnozatrudnionych – 15 osób w 2016 r. i zmalało do 12-13 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/ 2 164 w pierwszym półroczu 2016r.; b/ 2 841 w 2016 r.; c/ 2 475 w 2017 r. i d/ 1 797 w pierwszym półroczu 2018 r, w tym w zakresie tytułów W2/W200 i SP1 odpowiednio: 905, 1 010, 474 i 186. Relacja liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: a/964 w pierwszym półroczu 2016 r.; b/ 1 717 2w 2016 r.; c/1 419 w 2017 r. i d/642 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 odpowiednia 413, 666, 307 i 92.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła od 324 tys. zł w pierwszym półroczu 2016 r. do 442 tys. zł w pierwszym półroczu 2018 r (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a relacja kwoty wyegzekwowanych należności dotyczących tytułów W2/W200 i PS1 do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę w ww. okresach wyniosła odpowiednia 26,8 tys. zł i 8, 1 tys. zł

(akta kontroli str.16)

W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) Urząd nie dokonywał pisemnych analiz funkcjonalności stosowanych narzędzi informatycznych w kluczowych dla obsługi tytułów wykonawczych obszarach. Analizę taką sporządzono natomiast we wrześniu 2018 r. Wnioski wynikające z tej analizy dotyczyły oceny wpływu systemów informatycznych na efektywność wykonywania zadań. Zdaniem Naczelnika utrudnieniem w realizacji zadań była liczba użytkowanych programów informatycznych, która – w przypadku wadliwego ich działania – nadmiernie angażowała pracowników i skutkowała niższą efektywnością w realizacji powierzonych zadań.

(akta kontroli str.206-210)

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. Powyższe dotyczyło łącznie około 50 tytułów, tj. 4% ogólnej liczby otrzymanych tytułów SP1. W 13 sprawach (1%) do Urzędu skierowano ww. tytuły wykonawcze pomimo opłacenia kary grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego przez zobowiązanego. Kierownik Działu EA poinformowała również, że na etapie rozpoczęcia wystawiania tytułów wykonawczych przez naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu występowały błędy ww. tytułach w zakresie podpisu elektronicznego.

(akta kontroli str. 115, 680-681)

## **2. Wszczywanie postępowań egzekucyjnych i ich skuteczność**

Postępowania egzekucyjne wszczęto w przypadku 3 656 (97,7%) spośród 3 742 otrzymanych tytułów wykonawczych. W przypadku 1 953 tytułów (52,2%) takie działania podjęto nie później niż do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, a w przypadku 1 703 tytułów (45,5%) – po 60 dniach od daty ich wpływu do jednostki kontrolowanej. W odniesieniu do 86 tytułów, po otrzymaniu których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego w 59 przypadkach (68,6%) w systemie EGAPOLTAX odnotowano podejmowane czynności egzekucyjne.

W przypadku 1 946 tytułów (52%) postępowanie egzekucyjne zakończono w związku z zapłatą, a z innych powodów<sup>10</sup> zakończono postępowanie dotyczące 684 tytułów (18,3%).

Zapłaty należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego dokonano: a/ do 60 dni od daty wpływu do Urzędu – w 491 przypadkach (25,3%), b/ od 61 do 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 881 przypadkach (45,3%), c/ od 181 do 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 345 przypadkach (17,8%), d/ powyżej 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu – w 227 przypadkach (11,6%).

Zakończenie postępowania z innych powodów nastąpiło natomiast: a/ w 61 przypadkach (8,9%) do 60 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu, b/ w 168 przypadkach (24,6%) – od 61 do 180 dni od tej daty, c/ w 262 przypadkach (38,3%) – od 181 do 365 dni od ww. daty, d/ w 193 przypadkach (28,2%) – powyżej 365 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu.

---

<sup>10</sup> Postępowanie 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

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych<sup>11</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 ośmiu czynności)<sup>12</sup>, w 10 przypadkach nie doszło do wyegzekwowania dochodzonej należności z tytułu grzywny 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 pięciu 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 pięciu przypadkach postępowania egzekucyjnego nie wszczęto z powodu dobrowolnego uiszczenia zobowiązania przez ukaranych<sup>13</sup>.

(akta kontroli str.632-667)

W latach 2016-2018 ( do 30 czerwca) skuteczność egzekucji, ustalona na podstawie stosowanych w Urzędzie wskaźników realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji wyniosła: a/ dla tytułów W2/W200 wskaźnik skuteczności egzekucji<sup>14</sup>wyniósł 45,7%, a wskaźnik realizacji tytułów<sup>15</sup>- 94,8%, b/ dla tytułów SP1 wskaźnik skuteczności egzekucji wyniósł 35,5%, a wskaźnik realizacji tytułów – 42,8%.

---

<sup>11</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 postępowanie wszczęto do 60 dni od daty wpływu do Urzędu, c/ pięć spraw, w których postępowanie wszczęto po upływie 180 dni od daty wpływu tytułu do Urzędu

<sup>12</sup> W trzech sprawach podjęto po jednej czynności, a jednej osiem czynności. W pozostałych sprawach podjęto od dwóch do czterech czynności.

<sup>13</sup> W trzech przypadkach wpłacono zaległą kwotę, a w dwóch przypadkach tytuły zostały wycofane przez wierzyciela przed wszczęciem postępowania z powodu wpłaty zaległej kwoty przez zobowiązanych.

<sup>14</sup> Wskaźnik skuteczności egzekucji to relacja kwoty wyegzekwowanych należności (brutto) do kwoty należności objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

<sup>15</sup> Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych to relacja liczby tytułów załatwionych w okresie do liczby tytułów do załatwienia w tym okresie.



Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2/W200 był niższy od wartości tego wskaźnika dla tytułów podatkowych oznaczonych jako SW, SM i SI (dla których wynosił on odpowiednio 52%, 65,7% i 95,8%). Wskaźnik realizacji tytułów W2/W200 kształtował się natomiast na poziomie porównywalnym z analogicznym wskaźnikiem dla tytułów podatkowych SM i SI (wynoszącym odpowiednio 82,2% i 97,4%) oraz był poziom wskaźnika wyniósł 76,2%).

Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów niepodatkowych SP1 kształtował się na poziomie niższym w stosunku do jego wartości dla tytułów podatkowych SI, SM i SW (dla których wynosił on odpowiednio 95,8%, 65,7% i 52%). Również wskaźnik realizacji tytułów SP1 był na poziomie niższym niż dla tytułów podatkowych SM, SI i SW (dla których wynosił on odpowiednio 82,2%, 97,4% i 76,2%)

Kierownik Działu EA wyjaśniła, że w odniesieniu do tytułów wykonawczych z grupy SP1 do organów egzekucyjnych trafiają sprawy trudne do wyegzekwowania z uwagi na brak składników majątkowych zobowiązanych. Wiele mandatów jest wystawianych na osoby będące na utrzymaniu rodziców, niebędących właścicielami pojazdów, na osoby bezrobotne bądź otrzymujące najniższe wynagrodzenie niepodlegające egzekucji administracyjnej, jak i na osoby, na które nałożono już wielokrotnie grzywny w drodze mandatu karnego, nieposiadające żadnych składników majątkowych.

(akta kontroli str. 137, 201, 213)

### **3. Podejmowanie czynności egzekucyjnych**

Pierwsze czynności egzekucyjne podjęto do 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu w odniesieniu do 2 313 (61,8%) tytułów W2, W200 i SP1, które wpłynęły do jednostki kontrolowanej w latach 2016-2018 (do 30 czerwca). W odniesieniu do 1 429 (38,2%) tytułów pierwsze czynności podjęto po upływie 60 dni od ww. daty.

(akta kontroli str. 142-151, 191)

Szczegółowe badanie próby 15 tytułów wykonawczych<sup>16</sup>, które wpłynęły do Urzędu w 2016 r., a w których – pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego – nie

---

<sup>16</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 w przypadku których pierwszą

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 trzech do siedmiu czynności<sup>17</sup>) i były one adekwatne do sytuacji<sup>18</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 ww. 15 sprawach wykazało, że w systemie EGAPOLTAX udokumentowano podejmowanie czynności w sposób zgodny ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 371-523)

#### **4. Monitorowanie przebiegu 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 255 na łączną kwotę 35,9 tys. zł (w tym zadłużenie wynosiło 32 tys. zł).

We wszystkich ww. sprawach dotyczących zaległości zagrożonych przedawnieniem wszczęto postępowania egzekucyjne.

(akta kontroli str. 152-162)

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>19</sup>(tj. z uwagi na brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie lub wygaśnięcie z innego powodu albo brak istnienia) nastąpiło w odniesieniu do 2 788 tytułów W2/W200 i SP1, na podstawie których dochodzono

---

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>17</sup> W dziewięciu przypadkach podjęto po trzy czynności w sprawie, w jednym przypadku podjęto siedem czynności.

<sup>18</sup> W każdym z badanych przypadków odnotowano wizytę pracownika Działu EA w miejscu zamieszkania zobowiązanego (w tym w przypadku dwóch tytułów wizyta taka nastąpiła trzykrotnie), a w systemie EGAPOLTAX odnotowano niemożność dokonania czynności egzekucyjnych z powodu nieobecności zobowiązanego.

<sup>19</sup> Dz. U z 2018r. poz 1314, ze zm

łącznie kwoty 437,7 tys. zł. Z powodu przedawnienia wykonania kary grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego<sup>20</sup> umorzono postępowania egzekucyjne w 205 (7,4%) przypadkach, w toku których dochodzono łącznie kwoty 35,8 tys. zł.

W Urzędzie nie opracowano procedur określających tryb postępowania przy monitorowaniu biegu przedawnienia. Kierownik Działu EA wyjaśniła, że do monitorowania biegu przedawnienia należności pieniężnych nie stosuje się narzędzi informatycznych, ponieważ nie są znane tutejszemu organowi takie narzędzia.

Wyjaśniła również, że nad biegiem przedawnienia czuwają wierzyciele, którzy niejednokrotnie informowali organ o zbliżającym się terminie przedawnienia, a także o wycofaniu tytułów wykonawczych z uwagi na przedawnienie należności. (akta kontroli str. 683-686)

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>21</sup>. Adanie to wykazało, że: a/ 12 tytułów obejmowało należności wynikające z grzywien nałożonych na wielokrotnie ukaranych<sup>22</sup>; b/ postępowania w dziewięciu przypadkach zostały umorzone z powodu przedawnienia, pomimo podejmowania czynności egzekucyjnych, które nie doprowadziły jednak do wyegzekwowania należności, a w odniesieniu do 11 spraw przyczyną umorzenia była bezskuteczna egzekucja c/w 17 objętych próbą sprawach organ egzekucyjny podjął od jednej (w 9 przypadkach) do pięciu (w 1 przypadku) czynności egzekucyjnych, obejmujących m.in. zajęcie wynagrodzenia za pracę, i/lub rachunku bankowego, w przypadkach tych dokumentowano wizyty u zobowiązanych; d/ w dziewięciu sprawach organ egzekucyjny ograniczył podejmowane działania do jednokrotnej relacji o braku możliwości dokonania czynności egzekucyjnych; e/ w trzech sprawach organ egzekucyjny nie podjął żadnych czynności zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli str. 536-630, 672-677)

---

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

<sup>21</sup> Badaniem objęto próbę ostatnich 20 tytułów egzekucyjnych umorzonych do 30 września 2018

<sup>22</sup> W tym trzy tytuły dotyczyły zobowiązanego wobec którego toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 28 tytułów wykonawczych, a cztery tytuły dotyczyły zobowiązanego wobec którego toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie sześciu tytułów.

Kierownik Działu EA wyjaśniła, że przyczyną zaniechania podejmowania czynności egzekucyjnych w ww. trzech sprawach było: a/ przebywanie ukaranego na leczeniu odwykowym, b/ bezskuteczna egzekucja we wcześniejszych postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych wobec wielokrotnie ukaranego, c/ wpływ tytułu wykonawczego w okresie 14 dni przed przedawnieniem. Wyjaśniła także, że niektóre czynności związane z postępowaniem egzekucyjnym są realizowane, lecz nie są rejestrowane w systemie EGAPOLTAX i wskazała, że do czynności takich należy sprawdzanie dostępnych baz danych<sup>23</sup> w celu poszukiwania składników majątkowych zobowiązanych.

(akta kontroli str.572-631, 672-673)

Przyczynę braku podejmowania czynności egzekucyjnych w okresie ostatnich sześciu miesięcy przed datą przedawnienia Kierownik Działu EA wyjaśniła brakiem posiadania przez organ egzekucyjny informacji o majątku zobowiązanych lub innych źródłach umożliwiających wyegzekwowanie zobowiązania. Wyjaśniła również, że z uwagi na sytuację materialną zobowiązanych, kontynuowanie egzekucji i ponoszenie z tego tytułu dodatkowych kosztów nie miało uzasadnienia ekonomicznego.

(akta kontroli str.673-677)

Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2016 r. 66 tytułów wykonawczych W2/W200 posiadało 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 30 czerwca 2018 r. taki status posiadało 12 tytułów wykonawczych, pomimo że od daty wystawienia mandatu karnego upłynęły już trzy lata.

(akta kontroli str. 163-176)

Kierownik Działu EA wyjaśniła, że postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych obejmujących grzywny nałożone w drodze mandatu karnego po upływie trzyletniego terminu ich przedawnienia są zakańczane w miarę na bieżąco. Z uwagi jednak na dużą liczbę tytułów wykonawczych do załatwienia niektóre z nich zostały zamknięte z opóźnieniem. (...). Pozostające na

---

<sup>23</sup> Takich jak POLTAX, CZM, Ognivo, CERBER, CEPiK, eKWucyj

koniec wskazanych (...) okresów niewielkie ilości niezamkniętych tytułów wykonawczych, dla których minął trzyletni okres to sprawy, dla których termin trzyletni upływał końcem danego okresu. Wyjaśniła również, że obecnie na koniec każdego miesiąca wyszukiwane są w systemie EGAPOLTAX w sposób nieautomatyzowany tytuły wykonawcze obejmujące należności z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego, dla których upłynął już trzyletni okres dochodzenia należności, sprawy te są na bieżąco zamykane w systemie i wydawane jest postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 672-673, 677)

**Stwierdzone nieprawidłowości:** W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawnym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W odniesieniu do 1 429 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>24</sup> w przypadku 1 425 (38,1%) tytułów zarówno wszczęcie takiego postępowania, jak i podjęcie takich czynności nastąpiło po upływie 60 dni od dnia ich wpływu do Urzędu, a w przypadku 4 (0,1%) tytułów nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, a pierwsze czynności egzekucyjne podjęto dopiero po upływie 60 dni od dnia ich otrzymania przez jednostkę kontrolowaną.

(akta kontroli str. 191)

Kierownik Działu EA wyjaśniła, że przyczyna zwłoki we wszczęciu administracyjnej w ww. czterech sprawach i podejmowaniu pierwszych czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni w ww. 1 425 sprawach wynikała z dużej liczby tytułów wykonawczych do załatwienia. Wyjaśniła również, że w 2016 r. organ egzekucyjny miał do załatwienia 42 042 wszystkich tytułów wykonawczych, w tym 12 667 tytułów obejmujących należności z tytułu mandatów karnych. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. posiadał do wyegzekwowania należności korzystające z pierwszeństwa zaspokajania, tj. tytuły typu SM, SI, W1 (nie licząc podatków

---

<sup>24</sup> Zgodnie z którym brak sprawności wszczynania tytułów wykonawczych ogółem (czynnych) występuje w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub podjęcia czynności egzekucyjnych po upływie 60 dni od wpływu tytułu do Urzędu.

gminnych) na łączną kwotę 32 368,7 tys. zł (15 265 tytułów), podczas gdy należności z tytułu mandatów (W2, W200 i W250, nie licząc mandatów Prezydentów, Burmistrzów) obejmowały kwotę 1 600,3 tys. zł (15 687 tytułów). Niejednokrotnie organ intensyfikował działania mające na celu wyegzekwowanie należności korzystających z pierwszeństwa zaspokajania, które stanowią znaczny procent wszystkich zaległości do wyegzekwowania.

W ocenie Kierownika Działu EA zwłoka we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych wynikała z niemożności przeprowadzenia skutecznej egzekucji z powodu braku składników majątkowych zobowiązanych, z informatyzacji niektórych czynności egzekucyjnych (co wiązało się z nauką obsługi nowych systemów przez pracowników, ich powolnym działaniem, dodatkowymi zadaniami związanymi z wykonywaniem nowych czynności), ze zmniejszenia zatrudnienia w Dziale EA i fluktuacji pracowników, z wykonywania innych, dodatkowych czynności zleconych przez Naczelnika Urzędu.

Ponadto Kierownik Działu EA wskazała na dezorganizację pracy działu, która miała związek z planami dokonania „centralizacji” organów egzekucyjnych. Wyjaśniła, że 6 grudnia 2018 r. nastąpi połączenie organów egzekucyjnych z kontrolowanej jednostki i Urzędu Skarbowego w Prudniku, polegające na przeniesieniu egzekucji do ww. Urzędu. Termin ten był kilkakrotnie przekładany (ostatecznie zrezygnowano z tego pomysłu). Plany te w znacznym stopniu zdezorganizowały pracę Działu.

(akta kontroli str.683-686)

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.

#### **IV. Wnioski**

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art.53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

**Wnioski** - podjęcie działań mających na celu zapewnienie sprawnego wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania czynności egzekucyjnych w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.

**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 do 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 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 14 grudnia 2018 r.

.....