



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.016.02.2016
P/16/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/011 - Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Grzymysławski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/57/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r.; 2. Andrzej Maciejki - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/58/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Toruniu, 87-100 Toruń, ul. Szosa Chełmińska 34/36 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kwiatkowski, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Toruniu ² (dowód: akta kontroli str. 657)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Naczelnika w 2015 r. i w I półroczu 2016 r. w zakresie poszanowania przez Urząd interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd w badanym okresie⁴ prowadził objętą kontrolą postępowania egzekucyjne z poszanowaniem interesów podatników, stosując środki egzekucyjne najmniej uciążliwe dla zobowiązanego i adekwatne do zadłużenia, traktując wszystkie podmioty jednolicie. Postępowania prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵. Prawidłowo podejmowano działania zabezpieczające, windykacyjne, egzekucyjne. Analizowano możliwości dochodzenia odpowiedzialności podatkowej od osób trzecich, w tym od członków zarządu spółek kapitałowych, oraz wdrażano wobec tych osób postępowania. Podejmowano działania w celu ustalenia majątku zobowiązanych.

W okresie objętym kontrolą osiągnięto zakładane dla Urzędu wartości mierników realizacji celów w zakresie egzekwowania należności podatkowych⁶, poza miernikiem dotyczącym średniego czasu trwania postępowań egzekucyjnych, który w I półroczu 2016 r. był o 11,3% dłuższy od oczekiwanego.

Rzetelnie i zgodnie z prawem rozpatrywano zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji oraz skargi na czynności egzekucyjne. W okresie objętym kontrolą nie

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Naczelnik”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Kontrolą objęto 2015 r. i I półrocze 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym, który miał związek z badanymi zagadnieniami.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.; dalej: „u.p.e.a.” lub „ustawa egzekucyjna”.

⁶ Opis systemu wyznaczania celów dla jednostek administracji podatkowej został przedstawiony przez Ministra Finansów w dokumencie: „System wyznaczania celów dla administracji podatkowej oraz mierników ich realizacji”.

wystąpiły przypadki dochodzenia przez zobowiązanych odszkodowań z tytułu wadliwie prowadzonych postępowań.

Obowiązujący w Urzędzie system organizacji i funkcjonowania komórki egzekucyjnej oraz wynagradzania jej pracowników sprzyjał poprawie efektywności prowadzonej egzekucji.

W działalności Urzędu, w jednej z piętnastu objętych badaniem spraw stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym prowadzeniu egzekucji z majątku zobowiązanej. W sprawie tej Urząd, posiadając informację o nieruchomościach, których współwłaścicielem była zobowiązana, dopiero w trakcie kontroli NIK podjął czynności mające na celu wystawienie tytułu wykonawczego i złożenie wniosku o wpis hipoteki przymusowej. Opieszałość Urzędu umożliwiła zobowiązanej i jej mężowi sprzedaż nieruchomości (działka o pow. 2,1140 ha z terenami mieszkaniowymi) córce, bez zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa. W przypadku, gdy wierzyciel nie zostanie zaspokojony z pozostałych nieruchomości gruntowych (trzy działki o łącznej pow. 0,6600 ha), powstanie konieczność wystąpienia na drogę sądową, o uznanie dokonanej czynności z pokrzywdzeniem wierzycieli za bezskuteczną (tzw. skarga pauliańska)⁷, co znacząco utrudni i wydłuży postępowanie egzekucyjne.

Ponadto w Urzędzie opieszale realizowano obowiązek wynikający z art. 55a u.p.e.a., polegający na złożeniu wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego w sytuacji, gdy podmiot nie uregulował należności podatkowych w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Ujawnienie w KRS informacji o egzekucji prowadzonej wobec danego podmiotu ma chronić uczestników obrotu gospodarczego, którzy mają prawo do rzetelnej i aktualnej informacji o sytuacji majątkowej potencjalnych kontrahentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie czynności egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Wymagalne zaległości podatkowe według stanu na koniec 2015 r. oraz na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosiły w Urzędzie odpowiednio 202 533,4 tys. zł i 211 607,9 tys. zł, z tego z tytułu:

- podatku dochodowego od osób fizycznych⁸ - 26 101,6 tys. zł i 29 335,7 tys. zł;
- podatku dochodowego od osób prawnych⁹ - 3 373,4 tys. zł i 4 054,4 tys. zł;
- podatku od towarów i usług¹⁰ - 173 058,4 tys. zł i 178 217,8 tys. zł.

Zaległości powyżej 1 mln zł posiadało na koniec ww. okresów odpowiednio 35 i 36 podmiotów, na kwoty łącznie 141 451,3 tys. zł i 143 378,5 tys. zł.

Urząd w 2015 r. i w I półroczu 2016 r. zrealizował dochody podatkowe w kwotach odpowiednio 671 339,8 tys. zł oraz 342 237,7 tys. zł, w tym w postępowaniu egzekucyjnym – 9 654,8 tys. zł i 4 226,4 tys. zł oraz w wyniku tzw. „miękkiej egzekucji”¹¹ – 3 994,8 tys. zł i 2 305,1 tys. zł.

⁷ Art. 527 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.), dalej: „Kc”.

⁸ Dalej: „PIT”.

⁹ Dalej: „CIT”.

¹⁰ Dalej: „VAT”.

¹¹ W ramach działań zmierzających do zwiększenia poziomu dobrowolnych wpłat i dyscypliny podatników oraz usprawnienia procesu egzekucji administracyjnej, w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656.) wprowadzono przepis umożliwiający wierzycielom przypominanie zobowiązanym o nieuregulowanych zobowiązaniach pieniężnych oraz konsekwencjach braku wpłaty, tj. grożącej egzekucji administracyjnej i potencjalnych kosztach egzekucyjnych

Liczba tytułów wykonawczych¹² oraz objęte nimi zaległości wynosiły:

1) w 2015 r.:

- do załatwienia - 58 550 TW na kwotę łącznie 72 385,9 tys. zł; w tym w zakresie zobowiązań podatkowych - 11 128 TW na kwotę 55 064 tys. zł, tj. o 2,8% (o 1 537,3 tys. zł) wyższą niż w roku 2014;
- załatwionych – 30 109 TW na kwotę 12 480,2 tys. zł; w tym w zakresie zobowiązań podatkowych - 5 404 TW na kwotę 9 654,8 tys. zł, tj. o 9,8% (o 1 050,4 tys. zł) niższą niż w roku poprzednim;
- umorzonych – 14 541 TW na kwotę 31 333,6 tys. zł; w tym w zakresie zobowiązań podatkowych - 1 642 TW na kwotę 13 037,8 tys. zł, tj. o 975 TW (o 37,3%) mniej i na kwotę o 79,6% (o 50 728,6 tys. zł) niższą niż w roku poprzednim;

2) w I połowie 2016 r.:

- do załatwienia - 36 424 TW na kwotę łącznie 52 758,1 tys. zł; w tym w zakresie zobowiązań podatkowych - 7 964 TW na kwotę łącznie 37 445,2 tys. zł;
- załatwionych – 10 853 TW na kwotę 5 694,6 tys. zł; w tym w zakresie zobowiązań podatkowych - 2 871 TW na kwotę 4 226,4 tys. zł;
- umorzonych – 4 829 TW na kwotę 37 479,1 tys. zł; w tym w zakresie zobowiązań podatkowych - 1 315 TW na kwotę 35 986,9 tys. zł.

Czas trwania postępowań egzekucyjnych w Urzędzie wynosił średnio 813 dni (dla postępowań zakończonych w 2015 r.) oraz 913 dni (dla postępowań zakończonych w I półroczu 2016 r.); Czas trwania postępowań w zakresie zobowiązań podatkowych wynosił odpowiednio - 831 i 828 dni.

Wskaźniki realizacji tytułów wykonawczych¹³ i efektywności egzekucji (ściągalności)¹⁴ kształtowały się na poziomie odpowiednio:

- 48,6% i 17,5% w 2015 r., co w porównaniu z 2014 r. stanowiło odpowiednio: wzrost o 0,86 oraz spadek o 2,47 punktu procentowego;
- 36,1% i 11,3% w I półroczu 2016 r., co w porównaniu z 2014 r. stanowiło spadek o 11,7 i 8,7 punktu procentowego, a w porównaniu z I półroczem 2015 r. wzrost o 10, 13 i 3,5 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 149-172, 208-214)

Naczelnik Urzędu podał, że w referencyjnym roku 2014 osiągnięto nietypowy - wysoki poziom wskaźnika efektywności w wyniku wyegzekwowania znacznych kwot w jednej z prowadzonych spraw, co nie miało miejsca w latach następnych i wpłynęło na relację wartości powyższego wskaźnika w porównywanych okresach.

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

1.2. Osiągnięte w Urzędzie wartości mierników realizacji celów¹⁵ w zakresie egzekwowania należności podatkowych przedstawiały się następująco:

1) średni czas trwania postępowań egzekucyjnych prowadzonych w zakresie podatkowych tytułów wykonawczych wyniósł:

- w 2015 r. - 831 dni i był o 33 dni (tj. o 3,8%) krótszy od prognozowanego,
- w I połowie 2016 r. - 828 dni i był o 84 dni (tj. o 11,3%) dłuższy od prognozowanego;

(działania prowadzone z zastosowaniem środków komunikacji bezpośredniej - telefony, sms, e-mail). Obecnie ta kwestia jest unormowana w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2367) i ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹² Dalej: „TW”.

¹³ Tj. relacja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów do załatwienia.

¹⁴ Tj. relacja kwot wyegzekwowanych zaległości do kwot objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

¹⁵ Patrz: przypis nr 6.

- 2) kwoty zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi czynnymi wyniosły: 48 690,8 tys. zł w 2015 r. oraz 35 327,2 tys. zł w I półroczu 2016 r., co stanowiło wynik lepszy¹⁶ od oczekiwanego odpowiednio o 1 309,2 tys. zł (tj. o 2,6%) oraz o 15 407,8 tys. zł (tj. o 30,4%);
- 3) efektywność egzekucji w ww. okresach wyniosła odpowiednio 21,6%¹⁷ oraz 11,3%¹⁸ i była wyższa od oczekiwanej o 1,57 oraz 2,2 punktu procentowego;
- 4) wydajność w zakresie realizacji tytułów wykonawczych na pracownika pobierającego prowizję wyniosła w 2015 r. 1 882 zł i była wyższa o 382 zł (tj. o 25,5%) od prognozowanej (1 500 zł)¹⁹;
- 5) wskaźnik kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do kwoty należności budżetowych wyniósł w I połowie 2016 r. 97,1% i był o 9 punktów procentowych wyższy od oczekiwanego²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 173-207)

Naczelnik podał, że głównym powodem nieosiągnięcia na koniec I półrocza 2016 r. zakładanego poziomu miernika w zakresie średniego czasu trwania postępowań egzekucyjnych było wyższe niż przeciętnie w Województwie Kujawsko-Pomorskim i w kraju obciążenie pracą w zakresie bieżących zaległości podatkowych i wpływających podatkowych tytułów wykonawczych. Wynikało to m.in. ze znacznej koncentracji w Urzędzie zadań dotyczących podatników prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto, w wyniku stosowania m.in. „miękkiej egzekucji”, do załatwienia w trybie postępowań egzekucyjnych pozostawały relatywnie trudniejsze i bardziej czasochłonne sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 579-581)

1.3. Na podstawie danych z zasobów systemu informatycznego Poltax ustalono, że na koniec 2015 r. zaległości łącznie w VAT, CIT i PIT (należność główna) powyżej jednego mln zł posiadało 35 podmiotów, łącznie w kwocie 141 451,3 tys. zł. Ze zbioru tego wybrano do badań kontrolnych zaległości pięciu podmiotów, według kryterium najwyższej kwoty, dotyczących okresu rozliczeniowego 2012-2015. Na koniec 2015 r. zaległości łącznie w VAT, CIT i PIT (należność główna) w kwocie poniżej 100 tys. zł, ale powyżej 20 tys. zł posiadało 318 podmiotów, łącznie w kwocie 13 640,3 tys. zł. Ze zbioru tego wybrano losowo do badań kontrolnych zaległości 10 podmiotów. W próbach tych uwzględniono tylko sprawy i tytuły wykonawcze dotyczące zobowiązań podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa (SM²¹).

(dowód: akta kontroli str. 215-274)

Na dzień 30 grudnia 2015 r. kwota zaległych należności 15 badanych podmiotów wyniosła 55 307,9 tys. zł, z których uregulowano lub wyegzekwowano do 30 września 2016 r. łącznie 2 639,8 tys. zł, tj. 4,8%. Umorzono 9 postępowań egzekucyjnych na kwotę 55 085,8 tys. zł, a w jednym przypadku wstrzymano czynności egzekucyjne z uwagi na zbieg egzekucji i przekazanie sprawy do innego organu.

Na podstawie badanej próby 15 spraw ustalono, że:

¹⁶ Zgodnie z opisem systemu wyznaczania celów dla jednostek administracji podatkowej, wartością docelową miernika *PN.KZP „Kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi czynnymi”* jest zmniejszanie kwoty zaległości podatkowych objętych postępowaniami egzekucyjnymi do wartości oczekiwanej dla danej jednostki (lub mniejszej od oczekiwanej).

¹⁷ W 2015 r. efektywność była określona miernikiem ZP.EPN „*wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie sześciu miesięcy od końca okresu sprawozdawczego*”.

¹⁸ Miernik PE.EFE „*wskaźnik efektywności egzekucji*”.

¹⁹ W 2016 r. miernik ten nie był wyznaczany.

²⁰ W 2015 r. miernik ten nie był wyznaczany.

²¹ Kod klasyfikacji należności podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa; dalej: „SM”.

- zobowiązania podmiotów dotyczyły VAT (na kwotę 54 850,2 tys. zł), PIT (na kwotę 134,7 tys. zł) i CIT (na kwotę 323 tys. zł);
- zobowiązania ustalono w drodze kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy - w dwóch przypadkach, w drodze kontroli przeprowadzonej przez Urząd - w czterech przypadkach i w pozostałych dziewięciu sprawach zobowiązania wynikały ze złożonych zeznań podatkowych;
- poza jednym przypadkiem (opisanym w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia) wobec zaległości tych podmiotów podjęto w odpowiednim czasie czynności windykacyjne, terminowo wystawiono tytuły wykonawcze i wszczęto egzekucję zgodnie z art. 15 § 1 u.p.e.a.;
- zostały podjęte skuteczne działania²² w celu ustalenia majątku podatnika;
- w pięciu sprawach zaległości zostały zabezpieczone na majątku podatnika, które przekształciły się w zajęcia egzekucyjne;
- wystąpił jeden przypadek²³ (poz. 11), że opieszala egzekucja umożliwiła sprzedaż nieruchomości;
- spośród czterech zobowiązanych, którzy posiadali nieruchomości (poz. 11, 13, 14 i 15), Urząd na jednej z nich (poz. 15) dokonał zabezpieczenia zaległości poprzez wpis hipoteki przymusowej. W jednym przypadku (poz. 11) zobowiązana była współwłaścicielem nieruchomości i dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto czynności mające na celu wystawienie tytułów wykonawczych na współwłaścicieli. W pozostałych dwóch sprawach (poz. 13 i 14) zobowiązani byli właścicielami niskiej, ułamkowej części udziału²⁴ i egzekucja z nieruchomości nie pozwoliłaby na uzyskanie kwot przewyższających wydatki egzekucyjne;
- Urząd dysponował danymi o sytuacji finansowej podmiotów. Spośród 15 badanych spraw, 9 podmiotów przed powstaniem (ustaleniem) zaległości wykonywało obowiązek podatkowy ze zwłoką (w niektórych miesiącach wpłaty były terminowe, w innych nieterminowe);
- sporządzone w trakcie postępowania dokumenty były poprawne od strony formalnej (zostały wystawione według obowiązującego wzoru i zawierały wszystkie przewidziane prawem elementy).

(dowód: akta kontroli str. 243-274)

W latach 2015-2016 organ podatkowy złożył jeden pozew (z 26 sierpnia 2016 r.) o uznanie czynności prawnej za bezskuteczną. W wyniku wniesionego pozwu sąd rejonowy wydał postanowienie zabezpieczające powództwo poprzez ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości. W latach wcześniejszych występowało do Prokuratury Generalnej z wnioskami o złożenie skargi pauliańskiej.

(dowód: akta kontroli str. 522, 527, 532, 549, 551)

²² W systemie „Ognivo” poszukiwano rachunków czynnych dla zobowiązanego. Do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych występowano w celu podania: czy zobowiązany jest zgłoszony do ubezpieczenia, czy pobiera świadczenia, czy posiada rachunek bankowy. W systemie CEPIK poszukiwano pojazdów zobowiązanego. Występowano do Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych, Krajowego Rejestru Sądowego oraz Ksiąg Wieczystych o podanie, czy zobowiązany występuje w KRS w roli udziałowca, członka władz, prokurenta. Wnioskowano do wydziałów geodezji i kartografii urzędów gmin i miast w zakresie: czy zobowiązany jest właścicielem, współwłaścicielem, posiadaczem nieruchomości. Występowano także do towarzystw ubezpieczeniowych w zakresie objęcia ubezpieczeniem, do Polskiego Związku Żeglarskiego, czy figuruje jako właściciel, współwłaściciel czy armator w Polskim Rejestrze Jachtów Morskich.

²³ Opisany w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

²⁴ Poz. 13 – zobowiązana jest właścicielem 2/36 udziału w nieruchomości o pow. 0.0935 ha. W dziale III KW ostrzeżenie o wszczęciu egzekucji i toczącej się egzekucji w sprawach na rzecz banku i innych wierzycieli. W dziale IV wpisy hipotek przymusowych na rzecz ZUS i Gminy Miasta Toruń (data dostępu do KW – 12.10.2016 r.). Poz. 14 – zobowiązany jest współwłaścicielem (wspólność majątkowa ustawowa małżeńska) udziału 1/7436 w nieruchomości gruntowej o pow. 0,5050 ha. W dziale IV KW wpisano hipotekę przymusową na rzecz ZUS (data dostępu do KW – 12.10.2016 r.).

1.4. Liczba i kwota zaległości, w związku z którymi wydano decyzje o odpowiedzialności osób trzecich i następców prawnych, przedstawiały się następująco:

- na 31 grudnia 2015 r. - 343 zaległości na kwotę 5 743,3 tys. zł, dotyczące 42 podatników (wydano 226 decyzji 33 podatnikom);
- na 30 czerwca 2016 r. - 386 zaległości na kwotę 49 555,0 tys. zł, dotyczące 49 podatników (wydano 72 decyzje 15 podatnikom).

(dowód: akta kontroli str. 163-164)

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika, wzrost w I półroczu 2016 r. kwoty zaległości, w związku z którymi wydano decyzje o odpowiedzialności osób trzecich i następców prawnych, wynikał m.in. z nałożonych na administrację podatkową priorytetowych zadań zawartych w piśmie Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2016 r.²⁵

(dowód: akta kontroli str. 532, 553, 558-559)

W badanej próbie wystąpiły cztery podmioty kapitałowe (poz. 2, 3, 4 i 5). W sprawie z poz. 2 – sąd rejonowy na mocy art. 138 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁶ ustanowił 29 kwietnia 2015 r. dla Spółki kuratora w osobie adwokata. Powodem ustanowienia kuratora była niemożliwość prowadzenia przez Spółkę swoich spraw wskutek braku powołanych do tego organów. W dwóch sprawach (stan na 12.10.2016 r.) wydano postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie odpowiedzialności członka zarządu, w pozostałych dwóch przypadkach wydano decyzje o odpowiedzialności członków zarządu i wystawiono tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 279-280)

W zakresie skuteczności egzekucji wobec członków zarządu spółek kapitałowych Naczelnik podał, że:

- na niski poziom skuteczności egzekucji wpływa przede wszystkim brak majątku, w stosunku do którego można skierować skuteczną egzekucję. Powszechnym zjawiskiem jest, że przed objęciem funkcji członka zarządu, szczególnie w podmiotach nastawionych na oszustwa podatkowe, osoby te dokonują ze współmałżonkiem rozdzielenia majątku lub na funkcje te powoływane są osoby nieposiadające żadnego majątku. Osoby takie liczą się z tym, że przez okres do przedawnienia należności nie będą mieć jakiegokolwiek majątku czy wynagrodzenia przekraczającego kwotę wolną od egzekucji (minimalna pensja);
- osobami zarządzającymi formalnie są bardzo często albo osoby zaufane, które nie posiadają majątku, albo nawet osoby terminalnie chore, czy alkoholicy. Nie ma zatem na ogół możliwości odzyskania w tym przypadku znaczących kwot zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 522, 528)

1.5. Na podstawie badanych 15 spraw ustalono, że:

- przy wyborze środków egzekucyjnych przestrzegano zasad postępowania egzekucyjnego w administracji, a w szczególności zasady celowości i zasady stosowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych,
- zastosowane środki egzekucyjne były adekwatne wobec rodzaju zadłużenia oraz ze względu na podmiot posiadający zaległości,

²⁵ Pismo Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2016 r. (bez numeru) do Dyrektorów i Naczelników podległych jednostek administracji podatkowej, celnej oraz kontroli skarbowej.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm. Dalej: „O.p.”.

- nie stwierdzono przypadków, by w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej podmioty zostały potraktowane inaczej,
- nie stwierdzono przypadków nieformalnego „rozkładania na raty” zaległości przez poborców skarbowych zobowiązanym posiadającym duże zadłużenie oraz nieprawidłowości w poborze pieniędzy,
- siedem podmiotów nadal prowadziło działalność gospodarczą, pozostałe osiem zaprzestało prowadzenia tej działalności. Nie stwierdzono w badanej próbie, by przyczyną zaprzestania działalności tych podmiotów była niewłaściwie prowadzona egzekucja (np. stosowanie nieadekwatnych, nadmiernie uciążliwych środków egzekucyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 320-413)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. w toku postępowań egzekucyjnych prowadzonych w oparciu o tytuły wykonawcze obejmujące należności podatkowe nie złożono zarzutów w oparciu o przesłankę określoną w art. 33 § 1 pkt. 8 u.p.e.a. (zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego).

(dowód: akta kontroli str. 414-415)

W zakresie praktyki stosowania środków egzekucyjnych Naczelnik podał, że trudno wskazać na jednolitą praktykę w tym zakresie. Każde z prowadzonych postępowań egzekucyjnych prowadzone jest w sposób indywidualny, adekwatny do wysokości dochodzonej należności oraz możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych mających doprowadzić do jak najszybszego wyegzekwowania dochodzonej należności. Głównym celem prowadzonych postępowań jest jak najszybsze wyegzekwowanie dochodzonej należności bez względu na fakt, czy jest to pierwsza zaległość, czy też kolejna.

(dowód: akta kontroli str. 522, 528)

Komornik Skarbowy Urzędu podał, że:

- w zakresie stosowania środków egzekucyjnych nie ustalono w Urzędzie procedur wewnętrznych decydujących o stosowaniu środków egzekucyjnych, mając na względzie możliwość bankructwa zobowiązanego wskutek egzekucji;
- pracownicy dokonujący bezpośrednio czynności egzekucyjnych przy wyborze środków egzekucyjnych kierują się zasadą określoną w art. 7 § 2 u.p.e.a., zgodnie z którą organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego;
- bezpośredniej ochronie zobowiązanego przed zbyt uciążliwą egzekucją, w tym również bankructwem, służą ustawowo przewidziane wyłączenia i ograniczenia egzekucji określone w art. 8-10 u.p.e.a. Ochronie zobowiązanego przed zbyt ciężarem egzekucji służy również prawo zobowiązanego do wystąpienia z wnioskiem o zwolnienie spod egzekucji określonych składników majątku w związku z jego ważnym interesem, za który niewątpliwie można by uznać widmo bankructwa.

(dowód: akta kontroli str. 414-416)

1.6 W 2015 r. Naczelnik w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych wystąpił do sądu rejonowego ze 108 wnioskami o nakazanie wyjawienia majątku. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. wniosków takich było 50.

Komornik Skarbowy Urzędu podał, że:

- złożony przez zobowiązanego wykaz majątku w większości przypadków posiadał informacje, które były potwierdzeniem ustaleń dotyczących sytuacji majątkowej zobowiązanego dokonanych w toku prowadzonych postępowań,
- ustalenie nowych składników majątku nieznanymi organowi egzekucyjnemu, z których możliwe jest przeprowadzenie skutecznej egzekucji, było incydentalne,
- przeprowadzenie procedury wyjawienia majątku skutkuje również dla zobowiązanego sankcją wpisania do rejestru dłużników niewypłacalnych.

(dowód: akta kontroli str. 414-415)

Na podstawie próby pięciu spraw, w których egzekucja stała się bezskuteczna i stosowano procedurę wyjawienia majątku, ustalono że:

- przed wystąpieniem do sądu rejonowego Urząd wyczerpał wszystkie sposoby egzekucji, a także zebrał informacje w trybie art. 36 § 1 u.p.e.a.,
- w czterech sprawach Urząd uzyskał z sądu wykaz majątku złożony przez zobowiązanego w trybie art. 913 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁷. Uzyskane wyjawienie majątku nie wносиło nowych informacji o majątku podatnika,
- w jednym przypadku (poz. 3) nie doszło do wyjawienia majątku pomimo wniosku Urzędu z 9 kwietnia 2014 r. skierowanego do sądu rejonowego. Pomimo zarządzenia przymusowego doprowadzenia zobowiązanego, z uwagi na brak ustalenia jego miejsca pobytu, posiedzenie sądu rejonowego nie odbyło się.

(dowód: akta kontroli str. 246-250, 259-267)

1.7. W latach 2015-2016 (I półrocze) w ewidencji Urzędu znajdowało się 160 podmiotów wpisanych do KRS, które nie uiściły dochodzonych należności w ciągu 60 dni od wszczęcia egzekucji (tytuły aktywne na 28 września 2016 r.). Z podmiotów tych losowo wybrano 20 spraw. Ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 417-425)

1.8. Z danych z systemu Poltax i prowadzonych ewidencji Urzędu wynikało, że liczba i kwota umorzonych postępowań egzekucyjnych (dotyczy SM) przedstawiała się następująco:

1) w 2015 r.

- umorzono 486 postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. na łączną kwotę zaległości podatkowych w wysokości 1 434,1 tys. zł,
- umorzono 1156 postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. na łączną kwotę zaległości podatkowych w wysokości 11 603,7 tys. zł,

2) w I półroczu 2016 r.

- umorzono 103 postępowania egzekucyjne na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. na łączną kwotę zaległości podatkowych w wysokości 2 055,0 tys. zł,
- umorzono 1212 postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. na łączną kwotę zaległości podatkowych w wysokości 33 931,9 tys. zł.

W badanym okresie nie stwierdzono przypadków umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a.

(dowód: akta kontroli str. 214)

Zdaniem Naczelnika na wysoki wzrost umorzeń w I półroczu 2016 r. w trybie art. 59 § 2 u.p.e.a. miały wpływ:

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz.101, ze zm.

- zakończenie nieefektywnych postępowań egzekucyjnych w celu zintensyfikowania działań egzekucyjnych w postępowaniach, w których możliwe było efektywne wyegzekwowanie dochodzonych należności; mniejsza liczba spraw do załatwienia powodowała zwiększenie skuteczności działań podejmowanych w pozostałych postępowaniach; zabezpieczeniem interesów Skarbu Państwa było dodatkowo przeniesienie obowiązku poszukiwania majątku po umorzeniu na komórki wierzycielskie,
- wytyczne przekazywane przez kierownictwo Izby Skarbowej w Bydgoszczy w trakcie narad okresowych o konieczności kończenia nieefektywnych postępowań egzekucyjnych,
- określenie przez Izbę Skarbową w Bydgoszczy oczekiwanych do realizacji wartości mierników do osiągnięcia w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 532-533, 553-554)

W Urzędzie nie prowadzono rejestru przyczyn umarzania postępowań egzekucyjnych. Zdaniem Naczelnika w badanym okresie głównymi przyczynami umorzeń postępowań egzekucyjnych w trybie art. 59 § 1 u.p.e.a było wykonanie obowiązku, śmierć zobowiązanego oraz żądanie wierzyciela.

(dowód: akta kontroli str. 533, 554)

Badaniem kontrolnym objęto 15 spraw dotyczących umorzeń postępowania egzekucyjnego na podstawie: art. 59 § 1 u.p.e.a – 5 spraw (wybranych losowo), art. 59 § 2 u.p.e.a - 10 spraw (5 wybranych według kryterium najwyższej kwoty i 5 wybranych losowo). Kwota objętych badaniami zaległych należności wyniosła 13 692,1 tys. zł, tj. 27,9% ogółem na koniec za badany okres.

Powody umorzenia postępowań egzekucyjnych na podstawie art. 59 § 1 u.p.e.a. były następujące: śmierć zobowiązanego (dwie sprawy), upadłość zobowiązanego (jedna sprawa), uchylene decyzji wymiarowej oraz ustalenie innego zobowiązania (jedna sprawa), uchylene decyzji wymiarowej i umorzenie postępowania (jedna sprawa).

W badanych 10 sprawach dotyczących umorzeń postępowania egzekucyjnego w trybie art. 59 § 2 u.p.e.a. (w postępowaniu nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne) przed wydaniem postanowienia dokonywano pisemnej analizy postępowania egzekucyjnego. W analizie wskazywano, jakim majątkiem dysponuje zobowiązany. W badanych sprawach wskazywano, że zobowiązani nie dysponowali żadnym majątkiem, w stosunku do którego można by podjąć czynności egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 321)

W zakresie prowadzenia kalkulacji²⁸ Naczelnik podał, że:

- w przypadku umarzania postępowań egzekucyjnych w oparciu o przepis art. 59 § 2 u.p.e.a. przyjętą i stosowaną praktyką jest każdorazowa analiza, w oparciu o zebrany materiał dowodowy i dane dostępne w systemach informatycznych Urzędu, czy w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego możliwa jest do uzyskania kwota przewyższająca wydatki egzekucyjne niezbędne do jej uzyskania;
- wynik przeprowadzonej kalkulacji znajduje swoje odzwierciedlenie w dokonywanych analizach prowadzonych postępowań oraz postanowieniach o umorzeniu postępowania egzekucyjnego (w przypadkach nie rokujących na uzyskanie kwot przewyższających wydatki egzekucyjne);

²⁸ Kalkulacja, stanowiąca podstawę stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym uzyska się (bądź nie) kwoty przewyższające wydatki egzekucyjne.

- w razie stwierdzenia istnienia jakiegokolwiek majątku przedstawiającego wartość handlową, w stosunku do którego możliwe jest skierowanie skutecznej egzekucji, przedmiotowe analizy i postanowienia zawierają również swoistą kalkulację koniecznych do poniesienia wydatków egzekucyjnych w odniesieniu do kwot możliwych do uzyskania z jego sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 522-523, 529)

W przypadku, gdy umorzenie postępowania egzekucyjnego nastąpiło ze względu na bezskuteczność egzekucji zaległości podatkowych osób prawnych, Urząd dokonywał oceny skuteczności egzekucji wobec dłużnika w celu podjęcia postępowań o odpowiedzialności osób trzecich. W ramach badanej próby, na trzy podmioty prawne (stan na 12.10.2016 r.), w dwóch sprawach wydano postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie odpowiedzialności członka zarządu, w jednej wydano decyzje o odpowiedzialności członków zarządu .

(dowód: akta kontroli str. 279-280, 320-413)

1.9. Z danych z systemu Poltax i prowadzonych ewidencji Urzędu wynikało, że liczba wydanych decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego na majątku podatnika, wydanych na podstawie art. 33 O.p., oraz kwoty podlegające zabezpieczeniu przedstawiały się następująco:

- w 2015 r. 11 decyzji na kwotę łączną 30 751,0 tys. zł (w tym należność główna 25 838,3 tys. zł),
- w I półroczu 2016 r. 8 decyzji na kwotę łączną 4 173,0 tys. zł (w tym należność główna 3 658,7 tys. zł.).

(dowód: akta kontroli str. 429-430)

Badaniem kontrolnym objęto 10 decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania na majątku podatnika w trybie art. 33 O.p. (pięć wydanych w 2015 r. i pięć w I półroczu 2016 r.), wybranych według kryterium najwyższej kwoty spośród decyzji w podatku VAT, PIT i CIT.

W badanym zakresie ustalono, że:

- w badanych sprawach zabezpieczenie zobowiązania na majątku podatnika nastąpiło z inicjatywy Naczelnika;
- tytuły wykonawcze wystawiono w terminie umożliwiającym przekształcenie zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne (zgodnie z art. 154 § 4 pkt 1 u.p.e.a.);
- zastosowane środki zabezpieczające to zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego i wkładu oszczędnościowego (we wszystkich badanych sprawach) oraz dodatkowo zabezpieczenie ruchomości (w jednym przypadku);
- w badanej próbie nie wystąpiły sytuacje przewidziane w art. 154 § 6 u.p.e.a. (zabezpieczenie nie przekształciło się w zajęcie egzekucyjne);
- na 10 października 2016 r. w trzech sprawach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. (w postępowaniu nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne), w sześciu sprawach prowadzono postępowanie przed wydaniem decyzji wymiarowych, w jednej sprawie podatnik złożył korekty zgodne z protokołem kontroli.

W ramach badanej próby po zajęciu zabezpieczającym do 30 września 2016 r. nie wyegzekwowano żadnych środków z należności głównej i w sprawach tych, z uwagi na to, że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne, postępowania umorzono.

(dowód: akta kontroli str. 431-440)

1.10. W badanym okresie nie było zabezpieczeń dokonanych w trybie art. 154 § 1 u.p.e.a.

(dowód: akta kontroli str. 441)

1.11. W badanym okresie podatnicy nie występowali o zabezpieczenie wykonania zobowiązania z decyzji w formie określonej w art. 33d § 2 O.p.

(dowód: akta kontroli str. 441)

1.12. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonywano opisów i oszacowań oraz sprzedaży nieruchomości w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

W przypadku egzekucji z ruchomości, w powyższym okresie dokonano sprzedaży pięciu z sześciu zajętych składników majątkowych (trzech samochodów osobowych oraz dwóch przyczep ciężarowych) na kwotę łącznie 11,8 tys. zł: dwóch sprzedaży dokonano w wyniku odpowiednio pierwszej i drugiej licytacji, a trzech pozostałych - z wolnej ręki (po dwukrotnych bezskutecznych licytacjach). Na jedną z zajętych ruchomości (urządzenie medyczne) nie znaleziono nabywcy, mimo dwukrotnej licytacji oraz próby sprzedaży z wolnej ręki. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano przetargów w celu sprzedaży zajętego majątku.

(dowód: akta kontroli str. 169-170, 560)

W objętej badaniem próbie trzech (tj. 50%) z ww. spraw²⁹ na kwotę łącznie 6,9 tys. zł nie wnoszono zarzutów i skarg na czynności organu egzekucyjnego i komornika skarbowego, w tym dotyczących szacowania i sprzedaży zajętego majątku.

(dowód: akta kontroli str. 560-564)

1.13. Wg stanu na koniec 2015 r. i na dzień 30 czerwca 2016 r. w Urzędzie było zabezpieczonych:

- hipoteką odpowiednio 203 i 223 zaległości podatkowych w kwotach łącznie 37 915,5 tys. zł i 46 283,2 tys. zł;
- zastawem skarbowym odpowiednio 150 i 161 zaległości podatkowych w kwotach łącznie 33 954,3 tys. zł i 38 950,2 tys. zł.

W 2015 r. oraz w I półroczu 2016 r. w Urzędzie dokonano zabezpieczeń należności podatkowych w formie odpowiednio: 24 i 39 hipotek na kwoty łącznie 4 587,8 tys. zł i 11 016,9 tys. zł oraz w formie zastawów skarbowych - po 12 w każdym z ww. okresów na kwoty 1 421,1 tys. zł i 5 142,6 tys. zł. Z zabezpieczeń należności podatkowych dokonanych w latach 2012-2016 (I półrocze) w formie 193 hipotek oraz 107 zastawów skarbowych na kwoty odpowiednio 36 164,7 tys. zł i 22 915,2 tys. zł, zrealizowano³⁰ wg stanu na 30 czerwca 2016 r.: 16 (tj. 8,3%) hipotek na kwotę łącznie 234,9 tys. zł (stanowiącą 0,7% należności zabezpieczonych w tej formie) oraz dwa zastawy skarbowe (tj. 1,9%).

Odzyskane należności w kwocie 234,9 tys. zł zostały spłacone przez dłużników po udzieleniu przez Naczelnika promes na wykreślenie dziewięciu hipotek, pod warunkiem całkowitej spłaty zaległości. W przypadku pozostałych siedmiu zrealizowanych hipotek oraz dwóch zastawów skarbowych, składniki majątkowe stanowiące przedmiot tych zabezpieczeń zostały sprzedane przez organy egzekucyjne inne niż Naczelnik Urzędu, a kwoty uzyskane z tej sprzedaży nie wystarczyły na zaspokojenie wszystkich wierzycieli, w tym Naczelnika Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 441, 658)

²⁹ Badaniem objęto sprzedaż trzech losowo wybranych ruchomości w sprawach nr EA-2/5112-888/15/ML oraz nr 0416-EA-2.511-3.312.2016.MB/2, dotyczących sprzedaży samochodu osobowego oraz dwóch przyczep ciężarowych.

³⁰ W wyniku sprzedaży składników majątkowych będących przedmiotem zabezpieczenia.

Kierownik Działu Egzekucji podał, że prowadzone w Urzędzie analizy wykazały, iż głównym czynnikiem wpływającym na niską skuteczność egzekucji należności zabezpieczonych hipoteką i zastawem skarbowym jest wynikający z art. 70a u.p.e.a.³¹ obowiązek ustalenia kolejności zaspokojenia dochodzonej należności pieniężnej oraz wstrzymania czynności egzekucyjnych w przypadku stwierdzenia, że przed dochodzoną należnością pieniężną podlegają zaspokojeniu inne wierzytelności zabezpieczone hipoteką lub zastawem.

(dowód: akta kontroli str. 588-589)

W przypadku objętych kontrolą 10 (tj. 3,4%) z 300 zabezpieczeń należności podatkowych dokonanych w latach 2012-2016 w formie hipoteki oraz zastawu skarbowego na kwotę łącznie 6 946,9 tys. zł (stanowiącą 11,8% należności zabezpieczonych w tych formach)³², zabezpieczeń dokonano na podstawie odpowiednio tytułów wykonawczych oraz decyzji lub deklaracji, stosownie do kwot zobowiązań wynikających z tych dokumentów.

W przypadku trzech hipotek na kwotę łącznie 84,5 tys. zł (tj. 1,2% kwoty zabezpieczeń objętych badaniem) zobowiązania zostały uregulowane w całości, na skutek udzielenia dłużnikom promes na wykreślenie hipoteki.

W dwóch sprawach, w których zobowiązania zabezpieczono w formie zastawów skarbowych na kwotę łącznie 2 199,4 tys. zł (tj. 31,6% kwoty zabezpieczeń objętych badaniem), postępowania umorzono z powodu odpowiednio stwierdzenia bezskuteczności egzekucji na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. oraz uprawomocnienia się postanowienia sądu o upadłości dłużnika (art. 59 § 1 pkt 10 u.p.e.a.).

W jednym przypadku (zastaw skarbowy) postępowanie egzekucyjne przekazano zgodnie z właściwością Naczelnikowi Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, z uwagi na przekroczenie przez podatnika limitu obrotów.

W pozostałych czterech sprawach (dotyczących dwóch hipotek i dwóch zastawów skarbowych), wg stanu na 30 września 2016 r. wyegzekwowano łącznie 228,2 tys. zł (tj. 6,7% zabezpieczonych w tych sprawach należności³³) w wyniku czynności innych niż sprzedaż zabezpieczonych składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 441, 590-610)

Kierownik Działu Egzekucji podał, że w jednej z ww. spraw wystąpiono w czerwcu 2016 r. do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Chojnicach z wnioskiem o rekwizycję w zakresie egzekucyjnej sprzedaży ruchomości zabezpieczonych zastawem i w chwili obecnej sprawa pozostaje w toku. W dwóch kolejnych przypadkach ewentualna sprzedaż nieruchomości nie skutkowałaby spłatą należności zabezpieczonych przez Urząd, z uwagi na obowiązek zaspokojenia w pierwszej kolejności wierzytelności³⁴ wpisanych w księgach wieczystych przed wierzytelnością Naczelnika Urzędu (art. 70a u.p.e.a.). W przypadku zastawów ustanowionych na udziałach w spółkach z o.o. nie przewiduje się sprzedaży tych praw majątkowych, z uwagi na duże koszty ich wyceny, przewidywaną niską wartość oraz prawdopodobny brak popytu na udziały w zadłużonych i nieposiadających majątku spółkach.

(dowód: akta kontroli str. 607-610, 611-616)

³¹ Tj. przepisu mającego zastosowanie do postępowań egzekucyjnych wszczętych przed nowelizacją w dniu 8 września 2016 r. u.p.e.a.

³² Badaniem objęto pięć wybranych losowo zabezpieczeń dokonanych w formie hipoteki (o numerach systemowych: 113, 173, 180, 292, 327), których przedmiotem były lokale mieszkalne oraz nieruchomości gruntowe i zabudowane, oraz pięć zabezpieczeń w formie zastawu skarbowego (o numerach systemowych: 645, 647, 736, 813, 838), ustanowionych na ruchomościach (samochody i naczepy ciężarowe, maszyny produkcyjne) oraz prawach majątkowych – udziałach w spółkach z o.o.

³³ Tj. należności w kwocie łącznie 3 407,8 tys. zł.

³⁴ W kwotach wyższych, niż kwoty przewidywane do uzyskania w wyniku ewentualnej sprzedaży nieruchomości

1.14. W latach 2015-2016 (I półrocze) nie wystąpiły w Urzędzie przypadki uchylenia zabezpieczeń należności podatkowych lub zmiany zakresu zabezpieczenia na podstawie art. 157a u.p.e.a.

(dowód: akta kontroli str. 586)

1.15. W latach 2015-2016 (I półrocze) nie wystąpiły w Urzędzie przypadki, w których tytuły wykonawcze zostały zwrócone przez organ egzekucyjny wierzycielowi w związku z brakiem aktualnego adresu zobowiązanego.

Naczelnik wyjaśnił, że w sytuacji braku możliwości ustalenia aktualnego adresu siedziby lub miejsca zamieszkania zobowiązanego wystawiano tytuły wykonawcze oraz doręczano pisma zgodnie z ostatnim znanym Urzędowi adresem. Powyższy sposób postępowania wynikał z wypracowanej praktyki, popartej wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów z dnia 7 stycznia 2016 r.³⁵ W okresie objętym kontrolą ww. sposób postępowania nie ulegał w Urzędzie zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 212, 567)

1.16. W latach 2015-2016 (I półrocze) w Urzędzie nie wystąpiły przypadki nakładania na dłużników zajętych wierzytelności kar pieniężnych na podstawie art. 168e u.p.e.a.

(dowód: akta kontroli str. 618)

1.17. W okresie objętym kontrolą Naczelnik nie występował do Izby Skarbowej w Bydgoszczy³⁶ o wyjaśnienia i wytyczne dotyczące stosowania przepisów ustawy egzekucyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 568)

Naczelnik wyjaśnił, że w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (SK40/12) o niezgodności z Konstytucją RP art. 70 § 6 O.p.³⁷, na polecenie Dyrektora IS przeprowadzono w Urzędzie:

- przegląd i aktualizację wszystkich wierzytelności publicznoprawnych zabezpieczonych hipoteką przymusową oraz zastawem skarbowym, celem określenia przybliżonych kwot należności możliwych do odzyskania z przedmiotu zabezpieczenia;
- analizę spraw, w których miał zastosowanie art. 70 § 6 O.p. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., w celu odpisania przedawnionych zobowiązań.³⁸

(dowód: akta kontroli str. 568, 571-573)

³⁵ Pismo Ministerstwa Finansów Departamentu Administracji Podatkowej z 7 stycznia 2016 r. nr AP8.841.67.2015AP8.0841.67.2015, przekazane za pismem Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 12 stycznia 2016 r. nr EA-7031-2/16.

³⁶ Dalej: „IS”.

³⁷ Tj. przepisu dotyczącego przedawniania się zobowiązań zabezpieczonych hipoteką, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r.

³⁸ Dyrektor IS przekazał polecenia w tym zakresie następującymi pismami: 1) z dnia 30 stycznia 2014 r. (nr EA-070-3/14); 2) z dnia 10 maja 2016 r. (nr SW/7008-17/16) - w związku z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 9 maja 2016 r. (nr AP.9.PK4.022.1.2016); 3) z dnia 12 kwietnia 2016 r. (znak SW/4033-5/16). W wyniku realizacji ww. poleceń, w maju 2016 r. dokonano m.in. odpisu zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką w łącznej kwocie 249,2 tys. zł należności głównej, do których miał zastosowanie art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2002 r. Analizie poddano sprawy, dla których wpisu hipoteki dokonano do 31 grudnia 2002 r. Dotyczyło to zaległości za lata 1993-2000. Odstąpiono natomiast od odpisania zobowiązań podatkowych, również tych powstałych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993 r., Nr 108 poz. 486, ze zm.), dla których wpisu hipoteki dokonano po 31 grudnia 2002 r. W przypadku odpisania zaległości wystąpiono do właściwych sądów z wnioskami o wykreślenie ustanowionych hipotek.

Ponadto, przed otrzymaniem ww. poleceń Dyrektora IS, dokonano analizy spraw pod kątem wymagalności zobowiązań podatkowych za lata 1998-2002 zabezpieczonych hipoteką przymusową i oceny zasadności prowadzonych postępowań egzekucyjnych w tym zakresie. W tym celu w grudniu 2013 r. sporządzono wykaz podatników z zaległościami za lata 1998-2002, które zostały zabezpieczone hipoteką przymusową, a następnie dokonano analizy wytypowanych podmiotów pod kątem terminu przedawnienia zabezpieczonych zaległości. W sprawach, które w oparciu o ww. orzeczenie TK uległyby przedawnieniu w wyniku wygaśnięcia hipotek przymusowych, postanowiono o zawieszeniu postępowań egzekucyjnych do czasu ukazania się stosownych wyjaśnień w sprawie stosowania powyższego orzeczenia.

1.18. W ocenie Naczelnika, obowiązujące regulacje prawne oraz stosowane rozwiązania organizacyjne są wystarczające do prowadzenia skutecznej egzekucji w odniesieniu do podatników faktycznie prowadzących działalność gospodarczą lub uzyskujących przychody z innych realnych źródeł. Nie są jednakże skuteczne wobec podmiotów fikcyjnych, nieposiadających majątku, zakładanych wyłącznie w celu popełniania przestępstw podatkowych. Przestępstwa te, zdaniem Naczelnika, stanowią główną przyczynę znaczącego przyrostu zaległości podatkowych, a ich ściganie i prewencja powinny opierać się głównie o przepisy prawa karnego. Przy czym zaostrzenia wymagają niektóre regulacje, dotyczące np. fałszowania na znaczne kwoty faktur VAT. Konieczne jest także uproszczenie instytucji przepadku oraz wprowadzenie przepisów dotyczących konfiskaty rozszerzonej w odniesieniu do przestępstw skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 573-578)

Spośród 15 badanych spraw w przypadku jednego podmiotu (poz. 15) miały miejsce zajęcia rachunku bankowego po wejściu w życie z dniem 8 września 2016 r. art. 86b u.p.e.a. Zajęć rachunku bankowego dokonano 23 września i 14 października 2016 r. bez zastosowania formy elektronicznej.

W powyższym zakresie Naczelnik podał, że:

- nie dokonano zajęć za pośrednictwem systemu Ognivo z uwagi na przyczyny techniczne leżące po stronie Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A.,
- nie było możliwości drukowania z systemu pliku PDF egzemplarza zajęcia przeznaczonego dla zobowiązanego,
- dnia 12 października 2016 r. Urząd został poinformowany o usunięciu problemów technicznych i rozpoczęto elektroniczne kierowanie zajęć rachunków bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 716-738, 742)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku jednej z 15 badanych spraw Urząd nierzetelnie prowadził egzekucję z majątku zobowiązanej³⁹ - posiadając od kwietnia 2014 r. informację o nieruchomościach, których współwłaścicielem była zobowiązana – dopiero w trakcie kontroli NIK, we wrześniu 2016 r., podjął czynności mające na celu wystawienie tytułu wykonawczego i złożenia wniosku o wpis hipoteki przymusowej.

Na wniosek Naczelnika z 12 marca 2014 r. Ministerstwo Sprawiedliwości (Centralna Ewidencja Ksiąg Wieczystych w Warszawie) poinformowało, że zobowiązana M. M. występuje w wykazie ksiąg wieczystych nieruchomości gruntowych (działka o pow. 2,1140 ha z terenami mieszkaniowymi i trzy działki o łącznej pow. 0,6600 ha). Urząd dysponował tą informacją od 7 kwietnia 2014 r., jednak dopiero w trakcie kontroli NIK dnia 15 września 2016 r. na mocy art. 29 § 1 O.p. wystawił upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a., na małżonka zobowiązanej celem wystawienia tytułu wykonawczego i złożenia wniosku o wpis hipoteki przymusowej. Dnia 27 listopada 2014 r. małżeństwo M. sprzedało jedną nieruchomości córce. Dnia 16 lutego 2015 r. Naczelnik umorzył postępowanie egzekucyjne. Zaległości podatkowe zobowiązanej na dzień 30 września 2016 r. wyniosły łącznie 23,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 378-386, 442-519, 530-531)

³⁹ Sprawa nr 11 z wykazu dłużników z zaległościami w przedziale 20-100 tys. zł.

W powyższym zakresie Naczelnik podał w wyjaśnieniach, że:

- brak niezwłocznego załatwienia sprawy wynikał z dużego obciążenia pracą pracowników komórki wierzycielskiej. Od stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. zarejestrowano ponad 500 spraw po umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Z tego też względu konieczne było selekcjonowanie spraw do analizy stanu majątkowego pod kątem zbliżających się terminów przedawnienia. Ponadto, w okresie od 7 kwietnia 2014 r. do 15 września 2016 r. na duże obciążenie pracą pracowników komórki wierzycielskiej znaczący wpływ miały zadania związane z wdrożeniem systemu SSP, jak również realizacja wysyłki listów behawioralnych przy współpracy z Bankiem Światowym;
- w dniu 12 października 2016 r., tj. po upływie 7 dni od dnia potwierdzenia odbioru upomnienia, wystawiono tytuły wykonawcze i dalsze tytuły wykonawcze na małżonków M. celem przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości i zabezpieczenia hipotecznego na niej;
- w pierwszej kolejności realizowano sprawy, których termin przedawnienia się zbliżał, w tym przypadku termin ten przypadał dopiero na 2019 r.;
- w dniu 14 października 2016 roku złożono do sądu wnioski o wpis hipoteki w księdze wieczystej;
- w dniu 17 października 2016 r. tut. organ podatkowy skieruje wniosek o przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości do właściwego organu egzekucyjnego, w tym przypadku do Drugiego Urzędu Skarbowego w Toruniu;
- organ podatkowy uwzględniając stan faktyczny sprawy dokona analizy przesłanek zasadności wystąpienia ze skargą pauliańską.

(dowód: akta kontroli str. 521, 526-527)

W dniu 14 października 2016 r. Urząd złożył do sądu rejonowego wniosek elektroniczny o wpis hipoteki przymusowej w kwocie 56,7 tys. zł w księdze wieczystej⁴⁰. Dnia 17 października 2016 r. Naczelnik przekazał do Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Toruniu tytuły wykonawcze celem przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 534-548, 739-740)

2. W badanym zakresie⁴¹ opieszale realizowano obowiązek wynikający z art. 55a u.p.e.a., a polegający na złożeniu wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego w sytuacji, gdy podmiot nie uregulował należności podatkowych w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Dopiero w trakcie kontroli NIK Naczelnik złożył (od 30 września do 5 października 2016 r.) do KRS wnioski w 12 sprawach (z 20 badanych). Okres, jaki upłynął od powstania tego obowiązku do dnia złożenia wniosku, wyniósł: do 6 m-cy – 3 sprawy; od 7 m-cy do roku – 3 sprawy; pow. roku do 2 lat – 5 spraw; ok. 5 lat – 1 sprawa.

W pozostałych 8 sprawach⁴² okres ten wyniósł:

- do 6 m-cy – 5 spraw; pow. roku do 2 lat – 3 sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 422-428)

W powyższym zakresie Naczelnik wyjaśnił, że:

- ograniczona liczba etatów w Urzędzie, obłożenie pracą (w Dziale Egzekucji prowadzonych jest aktualnie około 29 tysięcy spraw w odniesieniu do prawie

⁴⁰ Obejmującej zaległości zobowiązanej M. M. – 37 789,36 zł powiększonej o połowę zabezpieczonej wierzytelności (art. 110¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790 ze zm.).

⁴¹ Zbadano 20 spraw na 160, w których wystąpił obowiązek złożenia wniosku do KRS w sytuacji, gdy podmiot nie uregulował należności podatkowych w terminie 60 dni, tj. 12,5%.

⁴² Tj. w sprawach, w których zakończono postępowanie egzekucyjne lub złożono wnioski przed rozpoczęciem kontroli NIK.

5 500 zobowiązanych) oraz pracochłonność przygotowania wniosków do KRS wpływały na opóźnienia w tym zakresie;

- w pierwszej kolejności podejmowane były czynności nastawione na efektywne wyegzekwowanie dochodzonych należności. W odniesieniu do podmiotów podlegających wpisowi w pierwszej kolejności czynności te są podejmowane wobec spółek posiadających znaczne kwoty zaległości;
- zgodnie z obecnie przyjętą i stosowaną praktyką przed umorzeniem postępowania egzekucyjnego w związku z bezskutecznością egzekucji na końcowym etapie postępowania każdorazowo składane są do KRS stosowne wnioski o wpisanie zaległości objętych egzekucją. Powyższa praktyka całkowicie eliminuje sytuacje, w których w przypadku braku wyegzekwowania dochodzonych należności w KRS nie znalazłaby się informacja o nierzetelnym podmiocie podlegającym wpisowi.

(dowód: akta kontroli str. 521-522, 527)

W ocenie Izby brak wpisania do KRS informacji o egzekucji prowadzonej wobec danego podmiotu ogranicza ochronę uczestników obrotu gospodarczego, którzy mają prawo do rzetelnej i aktualnej informacji.

Ocena częściowa

Urząd prowadził postępowania egzekucyjne z poszanowaniem interesów podatników oraz z dbałością o zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa, stosując środki egzekucyjne najmniej uciążliwe dla zobowiązanego i adekwatne do zadłużenia, traktując wszystkie podmioty jednakowo. Urząd opieszale realizował jednak obowiązek wynikający z art. 55a u.p.e.a., a w jednym przypadku (6,7% badanych) nierzetelnie prowadził egzekucję z majątku zobowiązanej.

2. Koszty wadliwych postępowań egzekucyjnych oraz rozpatrywanie zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji i skarg na czynności egzekucyjne

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w przypadku sześciu postępowań dotyczących egzekucji należności podatkowych wpłynęły do Urzędu zarzuty w sprawie prowadzenia tych postępowań - cztery w 2015 r. i dwa w I półroczu 2016 r. W trzech przypadkach jako podstawę wniesienia zarzutów wskazano wykonanie lub przedawnienie obowiązku podatkowego (art. 33 § 1 pkt 1 u.p.e.a.), w jednym - brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia (art. 33 § 1 pkt 1 u.p.e.a.), a w pozostałych dwóch sprawach podano podstawy inne niż określone w art. 33 § 1 u.p.e.a.⁴³

(dowód: akta kontroli str. 617, 619)

W jednym z sześciu ww. przypadków Naczelnik uznał zarzuty za uzasadnione z uwagi na wykonanie zobowiązania podatkowego przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i umorzył to postępowanie⁴⁴. Sprawa dotyczyła zaległego podatku od czynności cywilnoprawnych, tj. podatku stanowiącego dochód budżetu samorządu terytorialnego (SI⁴⁵), który nie był objęty kontrolą NIK.

W powyższej sprawie 3 lutego 2015 r. wniesiono o wszczęcie egzekucji zaległego podatku od czynności cywilnoprawnych, tj. podatku stanowiącego dochód budżetu samorządu terytorialnego (SI), mimo że 30 stycznia 2015 r. nastąpiło wykonanie

⁴³ W tym kwestionujące m.in. prawidłowość doręczenia TW.

⁴⁴ Tj. w sprawie, w której w dniu 26 lutego 2015 r. złożono zarzuty do postępowania egzekucyjnego wszczętego na podstawie tytułu wykonawczego nr SI 2/334/15 z dnia 3 lutego 2015 r.

⁴⁵ Kod klasyfikacji należności podatkowych stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego.

obowiązku w tym podatku, poprzez zaliczenie na poczet zaległości (na podstawie art. 76a § 2 pkt 1 O.p.) nadpłaty w PIT powstałej w wyniku złożenia z ww. dniem zeznania rocznego (art. 73 § 2 pkt 1 O.p.)⁴⁶.

Skutkiem powyższego było złożenie przez podmiot zarzutów na podstawie art. 33 § 1 pkt 1 u.p.e.a., uznanych przez Naczelnika za uzasadnione i skutkujących umorzeniem postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 617, 619, 622-646)

Z wyjaśnień Kierownika Pierwszego Samodzielnego Referatu Spraw Wierzycielskich wynikało, że powodem wniesienia o wszczęcie egzekucji w powyższej sprawie, mimo wykonania obowiązku, było zinterpretowanie przepisów prawa w tym zakresie, prowadzące do wniosku o niezbędności weryfikacji nadpłaty w podatku dochodowym, jako warunku zaliczenia tej nadpłaty na zaległość.

(dowód: akta kontroli str. 647-649)

W pozostałych pięciu sprawach zarzuty oddalono. Nie wnoszono zażaleń na postanowienia o oddaleniu zarzutów.

(dowód: akta kontroli str. 617, 619)

2.2. W 2015 r. wniesiono do Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy za pośrednictwem Naczelnika Urzędu pięć skarg na czynności egzekucyjne, podejmowane - zdaniem skarżącego - „wobec majątku zobowiązanego nieuchylającego się od wykonania obowiązku zapłaty”. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy oddalił wszystkie ww. skargi, z uwagi na niestwierdzenie nieprawidłowości w przeprowadzeniu zaskarżonych czynności egzekucyjnych.

W I półroczu 2016 r. nie wpłynęły do Urzędu skargi na czynności egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 617, 620)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły w trybie art. 38 u.p.e.a. dwa wnioski (po jednym w 2015 r. i w I połowie 2016 r.) o wyłączenie spod egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego⁴⁷. W obu przypadkach Naczelnik odmówił wyłączenia spod egzekucji przedmiotowych wierzytelności, z uwagi na zgłoszenie żądań w tym zakresie po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego (art. 44 u.p.e.a.). Złożone w powyższych sprawach zażalenia zostały oddalone przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy.

W latach 2015-2016 (I półrocze) nie występowało do Naczelnika Urzędu z roszczeniem o odszkodowanie w trybie art. 168a u.p.e.a.

(dowód: akta kontroli str. 617, 621)

2.4. W okresie objętym kontrolą nie dochodzą odszkodowań od Naczelnika Urzędu na podstawie przepisów Kc.

(dowód: akta kontroli str. 618)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁶ W art. 76 § 1 O.p. określono, że nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę. Zgodnie z art. 76a § 2 pkt 1 O.p., zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych następuje z dniem powstania nadpłaty - w przypadku, o którym mowa w art. 73 § 2, tj. z dniem złożenia zeznania rocznego - w przypadku podatników podatku dochodowego (art. 73 § 2 pkt 1 O.p.).

⁴⁷ W obu przypadkach wnioski dotyczyły zaległości podatkowych.

W Urzędzie rzetelnie i zgodnie z prawem rozpatrywano zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji oraz skargi na czynności egzekucyjne. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez zobowiązanych odszkodowań z tytułu wadliwie prowadzonych postępowań.

3. System wynagradzania pracowników wykonujących egzekucję zobowiązań podatkowych

Opis stanu faktycznego

3.1. W ocenie Naczelnika, wprowadzone z dniem 1 lutego 2015 r. zmiany systemu wynagradzania pracowników egzekucji administracyjnej⁴⁸ wpłynęły pozytywnie na pracę komórki egzekucyjnej w Urzędzie. W szczególności wyeliminowany został najpoważniejszy mankament poprzednio obowiązujących uregulowań, jakim była swoista konkurencja pomiędzy inspektorem i poborcą skarbowym. Wprowadzenie możliwości tworzenia zespołów egzekucyjnych umożliwia obecnie podział obowiązków adekwatnie do predyspozycji i umiejętności pracowników oraz wpływa pozytywnie na wzajemną współpracę, w szczególności w zakresie przepływu informacji dotyczących prowadzonych postępowań. Ujednoczenie kwoty prowizji niezależnie od sposobu wyegzekwowania dochodzonej należności w znaczny sposób przyczynia się do szybszego podejmowania działań egzekucyjnych.

W ramach Działu Egzekucji Administracyjnej utworzone zostały w 2015 r. dwa zespoły, w których przydział spraw jest odpowiedni do możliwości i predyspozycji pracowników. W każdym zespole jedna z osób zajmuje się orzecznictwem z zakresu egzekucji administracyjnej. Jednocześnie tylko dla części z tych osób przydzielane są do prowadzenia trudniejsze postępowania egzekucyjne, w których łączna kwota należności głównej zobowiązanego przekracza 50 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 581-583)

Wykonanie w Urzędzie w 2015 r. wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych w dziale egzekucji administracyjnej⁴⁹ wyniosło 1 214,9 tys. zł i było wyższe o 1,7% od wykonania w 2014 r., w tym wynagrodzenia prowizyjne wyniosły 535 tys. zł i były o 35,2% wyższe niż w roku poprzednim.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie tych osób w 2015 r. wyniosło 5 795,42 zł i było wyższe o 13% (tj. o 667,54 zł) od średniego wynagrodzenia w roku 2014. W tym przeciętne wynagrodzenie prowizyjne stanowiło 2 552,13 zł i było o 50,2% (tj. o 852,82 zł) wyższe niż w roku poprzednim.

Jednocześnie kwota zaległości wyegzekwowanych w postępowaniu egzekucyjnym w 2015 r. (12 554,4 tys. zł) była niższa o 8,08% (tj. o 1 103 tys. zł) od kwoty zaległości wyegzekwowanych w roku 2014, w tym należności budżetu państwa wyegzekwowano w kwocie 9 728,8 tys. zł, tj. o 10,63% (o 1 157,3 tys. zł) niższej, niż w roku poprzednim.

Relacja kwoty ściągniętej w wyniku przeprowadzonej egzekucji do kwoty poniesionej na wynagrodzenia osób zatrudnionych w Dziale Egzekucji wyniosła w 2015 r. 1 033,37% i była o 110,08 punktu procentowego niższa niż w roku poprzednim.

⁴⁸ Od dnia 1 lutego 2015 r. – motywacyjny system wynagradzania pracowników komórek egzekucji administracyjnej urzędów skarbowych (tzw. wynagrodzenie prowizyjne za kwoty uzyskane w wyniku egzekucji należności pieniężnych) funkcjonuje w oparciu o rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 30), które weszło w życie od dnia 1 lutego 2015 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 76, poz. 506, ze zm.).

⁴⁹ Tj. osób zatrudnionych na stanowiskach: komornika skarbowego, poborców, pracowników wykonujących czynności egzekucyjne w siedzibie organu egzekucyjnego, osób kierujących komórką egzekucji administracyjnej.

Czynniki wpływające na relacje osiągniętych w 2015 r. wskaźników efektywności egzekucji do wartości tych wskaźników z roku 2014 przedstawiono w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Liczba tytułów wykonawczych do zrealizowania przypadająca na etat pracownika zatrudnionego w dziale egzekucji wyniosła w latach 2014 i 2015 odpowiednio: 3 666 i 3 365 TW.

Kwoty należności podatkowych objętych tytułami wykonawczymi do zrealizowania w odniesieniu do liczby etatów pracowników zatrudnionych w Dziale Egzekucji wynosiły w latach 2014 i 2015 odpowiednio: 2 757,6 tys. zł i 3 151,9 tys. zł na etat.

(dowód: akta kontroli str. 211, 213)

3.2. Zdaniem większości pracowników Działu Egzekucji, zmiana prowizyjnego systemu wynagradzania wpłynęła pozytywnie na ich motywację do pracy oraz na skuteczność i efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Naczelnik podał, że oprócz wynagrodzenia duży wpływ na efektywność egzekucji może mieć także zmiana organizacji pracy, polegająca na wprowadzeniu zespołów egzekucyjnych. Naczelnik ocenił pozytywnie wpływ zmian systemu prowizyjnego na pracę komórki egzekucyjnej.

Powyższe stanowisko podzielił także Kierownik Działu Egzekucji, który wskazał na takie zalety zmienionego systemu wynagradzania, jak: ujednoczenie i przejrzystość zasad naliczania prowizji niezależnie od sposobu wyegzekwowania zaległości, możliwość podziału zadań w zespołach odpowiednio do predyspozycji i umiejętności pracowników oraz wprowadzenie wynagrodzenia prowizyjnego dla osób kierujących komórkami egzekucyjnymi, wyrównującego dotychczasowe dysproporcje tych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 581-583, 651-652, 659-706)

Odnosnie poboru opłat za czynności egzekucyjne na podstawie art. 64 § 1 pkt 1 u.p.e.a., Naczelnik wyjaśnił, że w tym zakresie nie zostały wydane procedury. Podał, że powyższy przepis jasno określa obowiązek naliczania i pobierania opłat oraz że jest przestrzegany przez osoby dokonujące czynności bezpośrednio w terenie, tj. poborców skarbowych i egzekutorów. Ponadto od 1 lutego 2015 r. obowiązuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej⁵⁰, w którym określono, za co przysługuje wynagrodzenie prowizyjne.

(dowód: akta kontroli str. 521, 525, 532, 550)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

System wynagradzania pracowników wykonujących w Urzędzie czynności i stosujących środki egzekucyjne oddziaływał pozytywnie na motywację tych osób do pracy.

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 30.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹ wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad wykorzystaniem dostępnych danych o majątku zobowiązanych do prowadzenia egzekucji.
2. Zapewnienie pełnej informacji uczestnikom obrotu gospodarczego poprzez sprawne ujawnianie w KRS danych wymaganych art. 55a u.p.e.a.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Bydgoszcz, dnia listopada 2016 r.

Kontrolerzy
Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis

⁵¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.