



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.025.01.2016  
P/16/011

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/011 - Poszanowanie przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/168/2016 z dnia 14.09.2016 r. 2. Ryszard Pucek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/168/2016 z dnia 14.09.2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Skarbowy w Sosnowcu, ul. 3 Maja 20, 41-200 Sosnowiec, zwany dalej „Urzędem”
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Józefa Domaracka, od 12 kwietnia 2016 r. pełniąca obowiązki Naczelnika, poprzednio (od 2008 r.) Naczelnikiem był Jerzy Krok. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność Urzędu w 2015 r. i I półroczu 2016 r. w zakresie poszanowania interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. wzrosła kwota zaległości wymagalnych w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa o 195.383,8 tys. zł, tj. o 71,0%, w tym wzrosły zaległości wymagalne podatników posiadających zaległości podatkowe powyżej 1 mln zł, jak i tych których zaległości kształtowały się w przedziale 20-100 tys. zł.

W wyniku kontroli 15 spraw stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wszczęto postępowania egzekucyjne w trybie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup>, jednakże tylko w dwóch sprawach postępowania te przyniosły zmniejszenie się stanu zaległości łącznie o 34,6 tys. zł,

Wpływy uzyskane w wyniku działań określanych jako tzw. „miękką egzekucją” oraz postępowań egzekucyjnych stanowiły w 2014 r. 2,5% dochodów podatkowych, w 2015 r. 2,3%, a w I półroczu 2016 r. 2,5 %.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.; zwana dalej „ustawą egzekucyjną”.

Wykonując czynności egzekucyjne stosowano środki egzekucyjne najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Nie stwierdzono przypadków ponoszenia kosztów z tytułu roszczeń zobowiązanych za wyrządzone szkody z powodu wadliwie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Badania ankietowe przeprowadzone przez NIK wykazały, że według 61% pracowników komórki egzekucyjnej, system wynagradzania prowizyjnego działa motywacyjnie, jednakże zmiana systemu wynagradzania nie wpłynęła na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

W działalności Urzędu stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieterminowym rozpatrzeniu czterech wniosków podmiotów o wyłączenie rzeczy lub praw majątkowych spod egzekucji, a w jednym przypadku niedochowaniu formy postanowienia,
- ponawianiu w jednym postępowaniu nieskutecznych prób zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych w banku, który nie prowadził rachunków na rzecz zobowiązanej,
- prowadzeniu postępowania egzekucyjnego wobec jednego podmiotu, który zmienił siedzibę, zamiast przekazania sprawy właściwemu miejscowo innemu organowi,
- niewyczerpaniu wszystkich środków egzekucyjnych w trzech postępowaniach,
- opieszałym prowadzeniu egzekucji z ruchomości (sprzedaż jednego zajętego pojazdu),
- niezłożeniu w czterech przypadkach wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego o wpisanie zaległości nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji oraz niezachowaniu w 12 sprawach zasady niezwłocznego działania w tym zakresie,
- niepodjęciu skutecznych działań wobec dłużnika zajętej wierzytelności, który nie realizował skierowanego do niego zajęcia, ani nie udzielił organowi egzekucyjnemu stosownych informacji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Wykonywanie czynności egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych**

*Opis stanu faktycznego*

1.1. Na dzień 31 grudnia 2015 r. zaległości podatkowe wymagalne wyniosły 425.878,6 tys. zł, w tym: podatek od towarów i usług 378.777,7 tys. zł, podatek dochodowy od osób fizycznych 43.384,8 tys. zł, podatek dochodowy od osób prawnych 3.716,1 tys. zł. Na 30 czerwca 2016 r. zaległości te wyniosły 470.665,2 tys. zł, w tym: podatek od towarów i usług 417.113,2 tys. zł, podatek dochodowy od osób fizycznych 48.407,5 tys. zł, podatek dochodowy od osób prawnych 5.144,6 tys. zł.

Przyczynami wzrostu zaległości podatkowych, wg wyjaśnień p.o. Naczelnika, było m.in. pogorszenie sytuacji finansowej części zobowiązanych, wzrost liczby zobowiązanych nieposiadających składników majątkowych podlegających egzekucji, systematyczny przyrost zaległości trudno ściągalnych lub nieściągalnych, przeciążenie pracą, częsta reorganizacja działów egzekucji, wysokie kwoty trudno ściągalnych przypisów z decyzji organów kontroli skarbowej, duży wpływ tytułów wykonawczych wierzycieli obcych, wydłużony czas realizacji nowych tytułów (w tym wielopozycyjnych), niedoskonałość przepisów prawa w zakresie egzekucji, pojawienie się na rynku fikcyjnych firm, tzw. słupów podatkowych, biorących udział w procedurze „karuzeli podatkowej”.

Liczba podatników, których zaległości na 31 grudnia 2015 r. przekraczały 1 mln zł wyniosła 70, a łączna wartość ich zaległości podatkowych to 387.407,9 tys. zł. Na koniec II kw. 2016 r. liczba takich podatników wyniosła 72, a ich łączne zaległości 408.939,7 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2015 r. 316 podatników miało zadłużenie wobec budżetu państwa powyżej 20,0 tys. zł i nie więcej niż 100,0 tys. zł, a łączne ich zadłużenie wyniosło 14.117,1 tys. zł. Na koniec II kw. 2016 r. liczba takich podatników wyniosła 360, a ich łączne zaległości 16.234,4 tys. zł.

Dochody podatkowe wykonane za 2015 r. wynosiły 767.639,1 tys. zł<sup>3</sup>, z tego z wykorzystaniem tzw. „miękkiej egzekucji” 6.078,0 tys. zł (0,8%), a wskutek postępowań egzekucyjnych 11.765,6 tys. zł (1,5%). Za I półrocze 2016 r. dochody podatkowe wykonane wyniosły 377.633,7 tys. zł<sup>4</sup>, z tego z wykorzystaniem tzw. „miękkiej egzekucji” 3.994,0 tys. zł (1,1%), a wskutek postępowań egzekucyjnych 5.274,1 tys. zł (1,4%).

Na początek 2015 r. liczba wszystkich tytułów wykonawczych do załatwienia wynosiła 101.629, a objęte nimi należności 70.949,7 tys. zł. W ciągu roku wpłynęło 30.511 tytułów wykonawczych na kwotę 142.112,6 tys. zł, do załatwienia było w 2015 r. 132.240 tytułów na kwotę 213.062,4 tys. zł. Na początek I półrocza 2016 r. wszystkich tytułów wykonawczych do załatwienia było 89.970, a objęto nimi należności w kwocie 78.610,2 tys. zł. W ciągu I półrocza 2016 r. wpłynęło 3.609 tytułów na kwotę 43.571,7 tys. zł, do załatwienia było więc 93.579 tytułów obejmujących należności w kwocie 122.181,8 tys. zł.

Tytułów dotyczących należności podatkowych budżetu państwa na początek 2015 r. do załatwienia było 5.495, a objęte nimi należności wyniosły 26.732,8 tys. zł. W ciągu roku wpłynęło 5.628 tytułów na kwotę 133.847,4 tys. zł, do załatwienia były 11.123 tytuły, a kwota nimi objęta to 160.580,2 tys. zł. W 2015 r. załatwiono 6.014 tytułów, tym samym wskaźnik realizacji tytułów wyniósł 54,1%, w tym:

- 4.235 tytułów zrealizowano poprzez zapłatę<sup>5</sup>,
- umorzono z powodu stwierdzenia, że w postępowaniu nie uzyska się kwot przewyższających koszty 1.002 tytuły na kwotę bieżącego zadłużenia 53.406,7 tys. zł,
- postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 297 tytułów obejmujących należności w wysokości 7.495,1 tys. zł zakończono z uwagi na: brak wymagalności zaległości (227 tytułów na kwotę 596,4 tys. zł), na żądanie wierzyciela (48 tytułów na kwotę 2.360,8 tys. zł), niedopuszczalność środków egzekucyjnych lub brak upomnienia (16 tytułów na kwotę 14,9 tys. zł), błąd co do osoby zobowiązanego (6 tytułów na kwotę 4.523,0 tys. zł).

W 2015 r. w wyniku egzekucji uzyskano kwotę 11.765,6 tys. zł, co dało wskaźnik skuteczności egzekucji 27,63%<sup>6</sup>.

Na początek I półrocza 2016 r. liczba tytułów wykonawczych do załatwienia wynosiła 5.211, a objęto nimi należności podatkowe w kwocie 38.428,98 tys. zł. W ciągu I półrocza 2016 r. wpłynęły 2.523 tytuły na kwotę 39.403,9 tys. zł, do załatwienia było 7.734 tytułów obejmujących należności podatkowe w kwocie 77.832,8 tys. zł. W I połowie 2016 r. załatwiono 2.359 tytułów, tym samym wskaźnik realizacji tytułów wyniósł 30,5%, w tym:

<sup>3</sup> W łącznej kwocie dochodów podatkowych podatek dochodowy od osób fizycznych stanowił 578.249,0 tys. zł, podatek od towarów i usług 178.484,3 tys. zł, podatek dochodowy od osób prawnych 10.905,8 tys. zł. W kwocie dochodów 767.681.982,86 zł mandaty i grzywny stanowiły 42.875,09 zł.

<sup>4</sup> Z tego: podatek dochodowy od osób fizycznych 285.967,4 tys. zł, podatek od towarów i usług 86.235,6 tys. zł, podatek dochodowy od osób prawnych 5.430,7 tys. zł.

<sup>5</sup> Wyegzekwowano kwotę 10.477,7 tys. zł.

<sup>6</sup> Zgodnie z załącznikiem B3 liczono go jako relację kwotę uzyskanej z egzekucji do kwoty zaległości pozostającej na koniec okresu.

- 1.811 tytułów załatwiono poprzez zapłatę<sup>7</sup>,
- umorzono z powodu stwierdzenia, że w postępowaniu nie uzyska się kwot przewyższających koszty 176 tytułów na kwotę bieżącego zadłużenia 13.787,0 tys. zł,
- postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 187 tytułów obejmujących należności w wysokości 1.186,2 tys. zł zakończono z uwagi na: brak wymagalności zaległości (161 tytułów na kwotę 1.007,4 tys. zł), na żądanie wierzyciela (26 tytułów na kwotę 178,8 tys. zł).

W I półroczu 2016 r. w wyniku egzekucji uzyskano kwotę 5.274,1 tys. zł, co dało wskaźnik skuteczności egzekucji 19,28%<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 14, 18, 26, 27, 36, 38, 43-81, 112, 115, 198)

1.2. Osiąganie w 2015 r. mierników realizacji celów w zakresie egzekucji należności podatkowych przedstawiało się następująco:

- średni czas trwania postępowań egzekucyjnych w podatkowych tytułach wykonawczych wyniósł 674 dni, podczas gdy założono nie więcej niż 550 dni,
- kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi czynnymi do wyegzekwowania wyniosła 38.930,3 tys. zł, podczas gdy założono nie więcej niż 22.125,0 tys. zł,
- wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie 6 miesięcy od końca okresu sprawozdawczego<sup>9</sup> wyniósł 22,0%, podczas gdy założono, że nie będzie mniejszy niż 36,0%,
- wskaźnik wydajności w zakresie realizacji tytułów wykonawczych na pracownika pobierającego prowizję (liczony jako relacja liczby wszystkich tytułów załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby osób pobierających prowizję) wyniósł 1.760, podczas gdy założono, że będzie równy lub większy niż 2.391 tytułów.

W I półroczu 2016 r.

- założono, że kwota zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi według stanu na koniec okresu sprawozdawczego będzie niższa lub równa 17.372,6 tys. zł, jednakże wyniosła ona 23.922,8 tys. zł, co stanowiło 137,7% założonego celu,
- wskaźnik efektywności egzekucji, liczony jako relacja kwoty wyegzekwowanej w okresie sprawozdawczym do kwoty objętej tytułami do załatwienia na koniec okresu sprawozdawczego) wyniósł 19,4%, podczas gdy założono, że będzie on większy lub równy 22,78%,
- średni czas trwania postępowań egzekucyjnych w podatkowych tytułach wykonawczych wyniósł 695 dni, podczas gdy założono, że nie przekroczy 567 dni.

(dowód: akta kontroli str. 96-109)

P.o. Naczelnika wskazując przyczyny nieosiągnięcia w 2015 r. ww. wskaźników podała takie czynniki jak: zmiana organizacyjna działu egzekucji wynikająca z wprowadzenia od 1 lutego 2015 r. nowego systemu prowizyjnego wraz z koniecznością przygotowania remanentu, kolejna zmiana organizacyjna, która

<sup>7</sup> Wyegzekwowano kwotę 4.445,9 tys. zł.

<sup>8</sup> Zgodnie z załącznikiem B3 liczono go jako relację kwotę uzyskanej z egzekucji do kwoty zaległości pozostającej na koniec okresu.

<sup>9</sup> Miernik ten wyliczono jako relację kwoty wyegzekwowanej w okresie sprawozdawczym na poczet zaległości podatkowych objętych czynnymi tytułami wykonawczymi, wystawionymi na kwoty poniżej 1 mln zł, które wpłynęły nie wcześniej niż 6 miesięcy przed końcem okresu sprawozdawczego do kwoty zaległości podatkowych do załatwienia objętych czynnymi tytułami wykonawczymi na kwoty poniżej 1 mln zł, które wpłynęły w okresie nie wcześniej niż 6 miesięcy przed końcem okresu sprawozdawczego.

miała miejsce 1 sierpnia 2015 r. w związku z odejściem pracownika i zmianą w strukturze zespołów egzekucyjnych, zmiana wysokości prowizji, szczególnie jeżeli chodzi o poborców skarbowych (która nie wpłynęła motywująco na skuteczne działania egzekucyjne, a tym samym miała wpływ na wysokość mierników), przerwa w pracy spowodowana przeprowadzką działu egzekucji do nowego budynku oraz brak podłączonego sprzętu komputerowego w listopadzie i grudniu 2015 r.<sup>10</sup>

Pozostałe czynniki wpływające na niewykonanie założonych mierników zarówno w 2015 r., jak i w I półroczu 2016 r. to: brak możliwości umorzenia postępowania w przypadku zbiegu egzekucji do składnika majątku przy jednoczesnej bezskuteczności egzekucji z pozostałych składników, brak kontaktu z zobowiązanymi, nieskuteczność prób ustalania majątku zobowiązanych, niska ścigalność zaległości podmiotów w bardzo złej kondycji finansowej, wpływ do realizacji tytułów wykonawczych wystawionych na tzw. „słupy”.

(dowód: akta kontroli str. 114, 197)

1.3. W wyniku kontroli próby postępowania egzekucyjnych, w tym pięciu podmiotów posiadających na koniec 2015 r. zaległości przekraczające 1 mln zł oraz 10 podmiotów, których zaległości kształtowały się w przedziale 20-100 tys. zł ustalono, że:

- w siedmiu przypadkach zobowiązania wynikały z deklaracji podatników, w sześciu przypadkach<sup>11</sup> z decyzji dyrektora urzędu kontroli skarbowej wydanych po kontrolach skarbowych, w dwóch sprawach z decyzji Naczelnika wydanych po kontrolach podatkowych,
- we wszystkich przypadkach wobec wybranych do kontroli zaległości działania windykacyjne, obejmujące wystawienie upomnienia oraz tytułu wykonawczego, wszczęcie egzekucji, podejmowano terminowo<sup>12</sup>,
- w 10 sprawach stwierdzono wykorzystanie możliwych środków egzekucyjnych, pięć postępowania egzekucyjnych, w których - zdaniem NIK - nie wykorzystano wszystkich posiadanych informacji, które wskazywały na możliwość zastosowania środków egzekucyjnych, przedstawiono w dalszej części wystąpienia,
- w czterech sprawach nie udało się skutecznie ustalić majątku zobowiązanego, co skutkowało umorzeniem postępowania,
- w jednej sprawie zastosowano zabezpieczenie na majątku podatnika (wierzycielnościach z rachunku bankowego), które okazało się nieskuteczne z powodu braku środków, tytuły wykonawcze wystawiono bez zbędnej zwłoki, co skutkowało przekształceniem zajęć zabezpieczających w egzekucyjne,
- w 14 sprawach nie stwierdzono przypadków by w wyniku opieszale prowadzonej egzekucji zobowiązani wyzbyli się majątku, w jednej sprawie niezajęte samochody zostały zbyte (co opisano w punkcie 1.3. wystąpienia),
- w badanej próbie nie wystąpiły przypadki prowadzenia egzekucji z nieruchomości, w jednej sprawie zaległość zabezpieczono hipotecznie, jednakże zobowiązana posiadała tylko ułamkowe prawo własności, a przedmiotowa nieruchomość była już wcześniej obciążona wpisami innych wierzycieli (banków) do całej jej wartości, w innych sprawach nie stwierdzono ujawnienia własności nieruchomości przysługujących zobowiązanym celem prowadzenia z nich egzekucji,

<sup>10</sup> Problem braku podłączenia sprzętu znany był Izbie Skarbowej w Katowicach.

<sup>11</sup> Wszyscy zobowiązani o zaległościach powyżej 1 mln zł oraz jeden zobowiązany o zaległościach z przedziału 20-100 tys. zł.

<sup>12</sup> 13 tytułów wystawiono nie później do 30 dni od doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji, w jednej po upływie 34 dni, w kolejnej po upływie 40 dni.

- w badanej próbie nie wystąpiły przypadki przeprowadzenia egzekucji z ruchomości,
- przed powstaniem (ustaleniem) zaległości objętych badaną próbą osiem podmiotów miało już wcześniejsze zobowiązania, z których się nie wywiązywało,
- sporządzane w trakcie 14 postępowań egzekucyjnych dokumenty były poprawne od strony formalnej (zostały wystawione według obowiązującego wzoru i zawierały wszystkie przewidziane prawem elementy), w jednym postępowaniu sporządzając protokół kontroli wskazano niewłaściwą podstawę prawną.

(dowód: akta kontroli str. 715-752)

1.4. W badanej próbie 15 spraw nie stwierdzono przypadków, w których Urząd powinien był wszcząć w okresie objętym kontrolą egzekucję zobowiązań od osób trzecich.

dowód: akta kontroli str. 484-504, 721-722)

1.5. Na podstawie badanych 15 spraw ustalono, że:

- przy wyborze środków egzekucyjnych przestrzegano zasad stosowania najmniej uciążliwych środków egzekucyjnych,
- stosowane środki egzekucyjne były adekwatne wobec rodzaju zadłużenia i ze względu na podmiot posiadający zaległości,
- nie stwierdzono przypadków nieformalnego „rozkładania na raty” przez poborców skarbowych zobowiązany,
- nie stwierdzono przypadków, że w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej podmioty zostały potraktowane inaczej,
- sześciu zobowiązanych nadal prowadziło działalność gospodarczą, dziewięciu zaprzestało prowadzenia działalności, z tego cztery podmioty na podstawie art. 96 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>13</sup> wykreślone zostały z rejestru podatników VAT.

(dowód: akta kontroli str. 715-752, 206-208)

1.6. W 2015 r. Naczelnik skierował 25 wniosków o sądowe nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku, z których zakończone zostały 22 sprawy. Dwóch zobowiązanych złożyło wykazy majątku (wyjawili pracodawcę oraz rachunki bankowe) jednakże podjęte przez Urząd działania nie przyniosły żadnych spłat.

W 2016 r. skierowano 10 wniosków o nakazanie wyjawienia majątku – wszystkie sprawy na moment zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie były w toku. W ocenie p.o. Naczelnika, skuteczność mechanizmu wyjawienia majątku była minimalna, gdyż zobowiązani najczęściej nie stawiają się na kolejne rozprawy, a pozyskiwane informacje mają znikomą wartość dla postępowania egzekucyjnego, najczęściej jedyną korzyścią jest przerwanie biegu terminu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 120, 208-209)

W badanej próbie 15 spraw wystąpiły cztery sprawy, w których umorzono postępowania egzekucyjne z powodu przesłanek określonych w art. 59 § 2 ustawy egzekucyjnej. Ustalono, że organ wyczerpał wszystkie sposoby egzekucji oraz zgromadził informacje w trybie art. 36 § 1 ustawy egzekucyjnej. Odnośnie sądowej procedury wyjawienia majątku ustalono, że:

- w jednym przypadku złożono (w maju 2013 r.) wniosek do sądu o wyjawienie majątku, na pierwszej wyznaczonej rozprawie 16 października 2013 r. zobowiązany się nie stawił, a przedłożony w styczniu 2014 r. wykaz majątku nie obejmował składników umożliwiających ściągnięcie zaległości. W kolejnym przypadku - zobowiązanego, posiadającego zaległości przekraczające

<sup>13</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 710 ze zm.

25.868,0 tys. zł, zobowiązany przed sądem oświadczył, że nie posiada majątku i jest na utrzymaniu konkubiny;

- w jednej sprawie, w której postępowanie egzekucyjne umorzono 31 sierpnia 2015 r. zaniechanie wszczęcia procedury wynikało z natłoku spraw, a w jednym przypadku kiedy to postępowanie egzekucyjne umorzono 18 października 2013 r. przyczyny niepodjęcia tych działań nie wyjaśniono.

(dowód: akta kontroli str. 117, 203, 247, 600)

1.7. Działając na podstawie art. 55a ustawy egzekucyjnej Naczelnik złożył w 2015 r. 66, a w I półroczu 2016 r. 29 wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego o wpisanie zaległości podmiotów - wpisanych do tego rejestru - nieuregulowanych w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Wnioski te obejmowały odpowiednio 68 i 30 zaległości.

W wyniku analizy podmiotów podlegających wpisowi w KRS ustalono, że w styczniu 2016 r. prowadzono postępowania egzekucyjne dłużej niż 60 dni wobec 173 podmiotów na kwotę 112.876,6 tys. zł. W wyniku zbadania próby 20 zaległości na łączną kwotę 2.171,2 tys. zł ustalono, że w czterech sprawach obejmujących zaległości na kwotę 66,1 tys. zł Urząd niezwłocznie złożył wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 571 – 580, 677)

1.8. W 2015 r. umorzono na podstawie art. 59 § 1 ustawy egzekucyjnej 298 postępowań egzekucyjnych na kwotę 7.506,5 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 217 na kwotę 1.233,3 tys. zł. W wyniku kontroli pięciu losowo wybranych umorzonych postępowań obejmujących zaległości w łącznej kwocie 5.690,1 tys. zł ustalono, że:

- a) dwóm zobowiązanym umorzono postępowania egzekucyjne z powodu wygaśnięcia zobowiązań przez przedawnienie (tj. z przesłanki wskazanej w art. 59 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej):
  - w jednej sprawie prowadzono je od 28 sierpnia 2008 r. do 23 marca 2015 r., obejmowało ono zaległości ogółem 249,0 tys. zł za 2003 r., wynikające z decyzji Naczelnika z 31 lipca 2008 r., jednakże podejmowane w 2008 r., 2010 r., 2013 i 2014 r. działania (próby zajęcia rachunków, relacje poborców, próby zajęcia świadczeń z ZUS) nie doprowadziły do ściągnięcia zaległości lub przerwania biegu przedawnienia,
  - w drugiej sprawie prowadzono je od 3 marca 2005 r. do umorzenia na podstawie art. 59 § 2 ustawy egzekucyjnej w dniu 20 czerwca 2013 r., lecz po powzięciu informacji z ZUS o zatrudnieniu zobowiązanego wystawiono ponownie 12 kwietnia 2016 r. tytuł wykonawczy. Jednakże do daty przedawnienia zaległości, tj. 18 kwietnia 2016 r., nie udało się wyegzekwować żadnych kwot, umorzone 8 czerwca 2016 r. postępowanie obejmowało zaległości wynoszące ogółem 84,8 tys. zł, w tym zaległość 33,1 tys. zł w podatku VAT za wrzesień 2000 r. wynikającą z decyzji Naczelnika z 30 grudnia 2002 r.,
- b) w postępowaniu umorzonym 1 lipca 2015 r. na podstawie art. 59 § 1 pkt 4 ustawy egzekucyjnej, prowadzonym od stycznia 2014 r. wobec spółki cywilnej, w celu ściągnięcia 16 zaległości na kwotę 15,0 tys. zł, ustalono, że zmienił się skład osobowy spółki cywilnej, a jeden ze współników nie żyje. Po jego umorzeniu organ wierzycielski wystawił trzy kolejne tytuły egzekucyjne<sup>14</sup> wszczynając postępowania wobec właściwych osób,
- c) postanowieniem z 9 marca 2016 r., z uwagi na uchylene decyzji Dyrektora UKS z 5 maja 2015 r., tj. przesłankę wskazaną w art. 59 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej, umorzono postępowanie egzekucyjne dotyczące zaległości ogółem w kwocie 825,4 tys. zł. Zobowiązanie przypisano na podstawie decyzji

<sup>14</sup> Z dnia 5, 21 i 26 sierpnia 2015 r.



nieostatecznej, nadano jej rygor wykonalności postanowieniem Naczelnika z dnia 18 sierpnia 2015 r. z uwagi na przesłanki określone w art. 239b § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>15</sup>. W dniu 10 lutego 2016 r. wpłynęła jednakże do Urzędu informacja o uchyleniu decyzji będącej podstawą powstania zaległości<sup>16</sup>,

- d) w ostatniej badanej sprawie umorzenie było błędnie oznaczone w systemie Egapoltax symbolem E4 (na podstawie art. 59 § 1 pkt 4 ustawy egzekucyjnej) oznaczającym umorzenie ze względu na osobę zobowiązanego, natomiast w wyniku kontroli dokumentów źródłowych ustalono, że Naczelnik postanowieniem z 29 czerwca 2015 r. nie przystąpił do egzekucji na podstawie art. 29 § 2 ustawy egzekucyjnej, organ wierzycielski wystawiając 19 maja 2015 r. tytuł wykonawczy próbował dochodzić zaległości ogółem w kwocie 4.516,0 tys. zł. W przedmiotowej sprawie skierowane do banków zajęcia rachunków były nieskuteczne, zobowiązana spółka nie podjęła zawiadomienia o zajęciu, a poborca w terenie ustalił, że siedziba spółki nie mieści się pod wskazanym adresem.

(dowód: akta kontroli str. 112, 169-194)

W 2015 r. umorzono na podstawie art. 59 § 2 ustawy egzekucyjnej postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 1.002 tytułów na kwotę 53.406,7 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 176 tytułów na kwotę 13.842,1 tys. zł. W badanej próbie wystąpiły cztery takie przypadki obejmujące zaległości w łącznej kwocie 7.517,8 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie umorzono postępowania na podstawie art. 34 § 4 ustawy egzekucyjnej, tj. wskutek uznania zarzutów w sprawie prowadzonych postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 43 – 67, 112, 121)

1.9. W 2015 r. wydano 90 decyzji zabezpieczających na kwotę zaległości 7.071,6 tys. zł. W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych wydane były dwie decyzje na kwotę zaległości 294,3 tys. zł, a w zakresie podatku od towarów i usług 88 decyzji na kwotę 6.777,3 tys. zł. W I półroczu 2016 r. wydano 23 decyzje zabezpieczające na kwotę zaległości 1.410,5 tys. zł, wszystkie w zakresie podatku od towarów i usług. Trzy decyzje na łączną kwotę 355,2 tys. zł, zostały uchylone przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach, który wydał nowe trzy decyzje na łączną kwotę 353,4 tys. zł. Pozostałe 20 decyzji na kwotę zaległości 1.055,2 tys. zł, wszystkie w zakresie podatku od towarów i usług, nie były zaskarżane.

(dowód: akta kontroli str. 149-154)

Badaniem objęto 10 decyzji zabezpieczających, wydanych przez Naczelnika na podstawie art. 33 §1 Ordynacji podatkowej na łączną kwotę 1.640,3 tys. zł, z których osiem decyzji na kwotę 1.496,4 tys. zł wydano z inicjatywy Naczelnika, a dwie na kwotę 143,9 tys. zł wydał Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach. We wszystkich 10 przypadkach wydane zostały zarządzenia zabezpieczające należności pieniężne (zajęto rachunki bankowe, a w jednym przypadku dodatkowo wynagrodzenie za pracę oraz inne wierzytelności).

W pięciu przypadkach zaległości w łącznej kwocie głównej 1.118,7 tys. zł wynikały z dokonanych przez podatników korekt deklaracji podatkowych złożonych w trakcie kontroli podatkowych. W dwóch przypadkach zaległości w łącznej kwocie głównej 143,9 tys. zł wynikały z decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach. W pozostałych trzech przypadkach dotyczących należności w łącznej kwocie 377,7 tys. zł, do zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, trwały postępowania podatkowe.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm., zwanej dalej „Ordynacją podatkową”.

<sup>16</sup> Organ kontroli skarbowej w tej samej sprawie wydał kolejną decyzję, określając identyczną kwotę zaległości, która została przypisana przez wierzyciela 7 września 2016 r.

W przypadku trzech zaległości w łącznej kwocie 838,2 tys. zł zabezpieczenia przekształciły się w zajęcia egzekucyjne, a w czterech przypadkach, na zaległości w kwocie głównej 1.108,8 tys. zł, wystawiono tytuły wykonawcze.

Do dnia zakończenia kontroli w dwu przypadkach wyegzekwowano kwotę 13,2 tys. zł z zaległości w kwocie głównej 285,8 tys. zł. W pozostałych ośmiu przypadkach zaległości w wysokości kwoty głównej nie uległy zmianie i wynosiły 1.354,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 678 - 679)

1.10. W 2015 r. dokonano w trybie art. 154 §1 ustawy egzekucyjnej 85 zabezpieczeń na kwotę 6.535,1 tys. zł, a w I półroczu 2016 r. 19 na kwotę 12.049,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 88, 89)

P.o. Naczelnika odnosząc się do zagadnienia dokonywania zabezpieczeń (z art. 33 §1 Ordynacji podatkowej) oraz zabezpieczeń, o których mowa w art. 154 ustawy egzekucyjnej w praktyce kontrolowanego Urzędu wyjaśniła, że ich skuteczność w większości przypadków jest niska, z reguły dotyczą zobowiązanych, którzy nie posiadają majątku lub majątek jest nieosiągalny, brak jest możliwości dotarcia do przedmiotów zajęcia, rachunki bankowe - jeżeli istnieją - nie wykazują obrotów, zobowiązani nie posiadają zatrudnienia, nie prowadzą działalności, brak kontaktu, często przebywają w areszcie lub więzieniu. Korzyścią tych postępowań zabezpieczających jest wpływ na bieg przedawnienia zaległości, stosownie do art. 70 Ordynacji podatkowej. W ocenie p.o. Naczelnika, na nikłe zastosowanie egzekucji z nieruchomości i niewielką efektywność w ściąganiu zaległości podatkowych miały wpływ takie czynniki jak: wcześniejsze wpisy hipoteczne innych wierzycieli, wpisy mające pierwszeństwo przed wpisami naczelników urzędów skarbowych, współwłasność nieruchomości, nieuregulowane sprawy spadkowe, brak kontaktu z zobowiązanym (konieczność wyznaczenia kuratora), uznawanie egzekucji z nieruchomości za szczególnie dotkliwy środek egzekucyjny.

W praktyce egzekucyjnej Urzędu nie przeprowadzono jeszcze skutecznej egzekucji z nieruchomości (najbardziej zaawansowane egzekucje nie doszły do skutku z powodu braku potencjalnych nabywców), ani egzekucji z ruchomości będącej przedmiotem zastawu. W związku z powyższym, nie analizowano ich skuteczności.

W okresie objętym kontrolą Izba Skarbowa w Katowicach nie zleciła przeprowadzenia badania realności zabezpieczeń hipotecznych, natomiast pismem z 12 maja 2016 r. zwróciła się do Urzędu o nadesłanie danych o dokonanych zabezpieczeniach (hipotekach przymusowych, zastawach skarbowych). Zestawienia dokonanych zabezpieczeń, stanowiące aktualizację danych przekazanych w lutym 2014 r., przedłożono 1 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 157-158, 349-350, 452)

1.11. W okresie objętym kontrolą podatnicy nie korzystali z zabezpieczeń w trybie art. 33d Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

1.12. W 2015 r. i w I półroczu 2016 r. nie dokonano w Urzędzie opisów i oszacowań nieruchomości, nie wystąpiła sprzedaż nieruchomości. Wystąpiła jedna sprzedaż (13 maja 2016 r.) ruchomości – samochodu osobowego za cenę 1.900 zł – w trybie z wolnej ręki, gdyż na licytacje w dniach 30 i 31 marca 2016 r. nie zgłosiło się co najmniej dwóch licytantów.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 95, 307 - 322)

1.13. W prowadzonym w Urzędzie rejestrze wniosków o wpis hipoteki przymusowej na 31 grudnia 2015 r. znajdowało się 220 wpisów o ustanowieniu hipoteki przymusowej na zabezpieczenie kwoty 171.713,8 tys. zł. W 2015 r. dokonano

wpisu 29 hipotek na zabezpieczenie zaległości na kwotę 13.053,1 tys. zł. Pozostałe 191 wpisów na łączną kwotę 158.660,7 tys. zł dotyczyło lat wcześniejszych. W I półroczu 2016 r. ustanowiono 16 hipotek na zabezpieczenie kwoty 4.684,2 tys. zł.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., z uwagi na brak zaległości, wykreślono 3 hipoteki przymusowe w kwocie łącznej 153,0 tys. zł, wszystkie w 2016 r. (jedna z 2012 r., jedna z 2013 r. i jedna z 2015 r.). W dwóch przypadkach wykreślenie nastąpiło w związku z uregulowaniem zaległości. W przypadku jednego podatnika wykreślenie nastąpiło w związku z wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania podatkowego. Łącznie, na 30 czerwca 2016 r. ustanowionych było 235 hipotek w kwocie łącznej 178.945,0 tys. zł, na zaległości w łącznej wysokości 118.125,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 666 – 678, 687)

W wyniku badania wpisów hipotek przymusowych za lata 1999 – 2015 stwierdzono, że w 11 przypadkach kwoty zaległości zabezpieczono na więcej niż jednej nieruchomości, każdy wpis w pełnej kwocie zaległości. Łączna wartość hipotek przymusowych w tych 11 przypadkach wyniosła 84.545,7 tys. zł przy łącznej kwocie zaległości wynoszącej 28.568,8 tys. zł. Wpisy zostały dokonane w latach 2011–2013.

(dowód: akta kontroli str. 688)

Na 30 grudnia 2015 r. ustanowionych było 115 zastawów skarbowych na 13.966,6 tys. zł, z tego 26 na kwotę 1.782,6 tys. zł ustanowiono w 2015 r., a pozostałe 89 na kwotę 12.183,9 tys. zł w latach wcześniejszych. Na 30 czerwca 2016 r. ustanowionych było 108 zastawów skarbowych na 13.542,6 tys. zł, z tego 12 na kwotę 923,5 tys. zł ustanowiono w I półroczu 2016 r., a 96 na kwotę 13.043,0 tys. zł w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 654 - 658)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. nie dokonano sprzedaży żadnego ze składników majątkowych będących przedmiotem hipoteki bądź zastawu. Odnosząc się do zagadnień dokonywania przez Urząd analiz skuteczności egzekucji zobowiązań zabezpieczonych hipoteką i zastawem oraz relacji wartości zabezpieczeń do wysokości zobowiązań, p.o. Naczelnik wyjaśniła, że nie analizowano skuteczności egzekucji zobowiązań zabezpieczonych hipoteką czy zastawem skarbowym, gdyż organ egzekucyjny nie przeprowadził jeszcze skutecznej egzekucji z nieruchomości. Najbardziej zaawansowane egzekucje nie doszły do skutku z powodu braku nabywców na zakup przedmiotowych nieruchomości. Nie miała miejsca również egzekucja z ruchomości, która była przedmiotem zastawu.

(dowód: akta kontroli str. 349)

Na znikome zastosowanie egzekucji z nieruchomości i niewielką efektywność w ściąganiu zaległości podatkowych mają wpływ takie czynniki, jak: pierwszeństwo wcześniej dokonanych wpisów hipotecznych, współwłasność nieruchomości, nieuregulowane sprawy spadkowe, brak kontaktu z zobowiązanym (konieczność wyznaczenia kuratora), uznanie egzekucji z nieruchomości za szczególnie dotkliwy środek egzekucyjny. W okresie objętym kontrolą doszło do sprzedaży przez syndyka trzech nieruchomości objętych hipoteką w ramach postępowań upadłościowych. Z ich sprzedaży uzyskano odpowiednio: 211,0 tys. zł, 142,0 tys. zł i 2.766,1 tys. zł, jednakże nie zostały spłacone żadne należności podatkowe Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 349, 650 - 651)

W wyniku kontroli pięciu zaległości podatkowych na łączną kwotę 2.268,3 tys. zł, zabezpieczonych hipoteką przymusową (co stanowiło 1,9% wszystkich zaległości zabezpieczonych hipoteką) oraz pięciu zaległości na łączną kwotę 881,3 tys. zł zabezpieczonych zastawem skarbowym (tj. 6,5% zaległości zabezpieczonych

zastawem skarbowym) ustalono, że w trzech przypadkach hipoteki zostały ustanowione na nieruchomościach gruntowych, na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, w jednym przypadku na budynku stanowiącym odrębną nieruchomość, w jednym przypadku na lokalu stanowiącym odrębną nieruchomość<sup>17</sup>. W czterech przypadkach zastawy zostały ustanowione na samochodach i w jednym na maszynie budowlanej. W każdym przypadku ustanowienie hipoteki bądź wpisu do rejestru zastawów skarbowych poprzedzały inne, nieskuteczne - z przyczyn obiektywnych - czynności egzekucyjne, np. zajęcia rachunków bankowych, zajęcia innych wierzytelności, sporządzanie protokołów o stanie majątkowym. Przy ustanawianiu hipotek przymusowych nie dokonywano wcześniejszych wycen nieruchomości. Przed ustanowieniem zastawu na pojazdach każdorazowo szacowano wartość przedmiotu przewidzianego do objęcia zastawem.

W żadnym ze zbadanych przypadków zabezpieczenie hipoteką przymusową nie skutkowało spłatą zaległości. W żadnym z objętych badaniem przypadków zaległości nie występowały realne możliwości ich odzyskania, ponieważ każdy z zobowiązanych, przed ustanowieniem hipoteki lub zastawu, posiadał wcześniejsze niespłacone zaległości.

W wyniku badania wpisów w ewidencji zastawów za lata 2002-2015 stwierdzono, że w 22 przypadkach kwoty zaległości zabezpieczono na więcej niż jednej ruchomości, każdy wpis w pełnej kwocie zaległości. W wyniku takiego zapisu łączna wartość zastawów w tych 22 przypadkach wyniosła 10.739,2 tys. zł przy łącznej kwocie zaległości wynoszącej 3.855,9 tys. zł. Trzy takie wpisy dokonano w 2015 r., a pozostałe 19 w latach 2002-2014.

W sprawie obejmowania zabezpieczeniem w pełnej wysokości zaległości każdego zabezpieczonego składnika majątkowego zobowiązanego p.o. Naczelnika wyjaśniła, że zabezpieczenia w formie hipotek i zastawów dotyczą czasami kilku różnych zaległości z różnych tytułów, *zdarza się, że część zaległości zostaje uregulowana, jednak inne nie, a zastaw czy hipoteka zostają wykreślone z momentem całkowitego wygaśnięcia zabezpieczonych nią zobowiązań*. Ponadto, zabezpieczenia te obejmowały nie tylko kwotę główną zobowiązania, ale również odsetki. Zabezpieczanie zaległości zastawem na kilku ruchomościach, zdaniem składającej wyjaśnienia, uzasadnione było brakiem możliwości określenia ewentualnej kwoty do uzyskania ze sprzedaży rzeczy w momencie ustanowienia zastawu.

(dowód: akta kontroli str. 592-593)

1.14. W okresie objętym kontrolą wydano 18 postanowień o uchyleniu zabezpieczenia na podstawie art. 157a ustawy egzekucyjnej, w tym 17 w 2015 r. i jedno w I półroczu 2016 r. Łączna wysokość kwot zaległości uchylonych zabezpieczeń wyniosła odpowiednio: 3.367,6 tys. zł oraz 368,5 tys. zł.

W wyniku kontroli wszystkich 17 postanowień o uchyleniu zabezpieczenia z I półroczu 2015 r. stwierdzono:

- w jednym przypadku wydanie postanowienia nastąpiło w związku z wydaniem przez Naczelnika w dniu 22 grudnia 2014 r. decyzji o umorzeniu postępowania podatkowego wszczętego w dniu 21 października 2013 r. z uwagi na jego bezprzedmiotowość<sup>18</sup>. Decyzja ta została wydana po przeprowadzonej kontroli skarbowej, która wykazała, że zobowiązany wystawiał faktury, które nie dokumentowały zdarzeń gospodarczych, tj. nie wykonywał świadczenia usług jak również sprzedaży towarów,

<sup>17</sup> Lokal ten został zbyty w toku egzekucji prowadzonej przez komornika sądowego, a hipoteka wykreślona.

<sup>18</sup> Z powodu nieosiągnięcia przez podatnika w 2007 r. dochodu z działalności mogącej być podstawą do określenia zobowiązania podatkowego.

- w pozostałych 16 przypadkach, dotyczących jednego podatnika, uchylenie zabezpieczenia nastąpiło postanowieniem Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 4 kwietnia 2014 r. uchylającym 16 postanowień Naczelnika o przedłużeniu do dnia 28 lutego 2013 r. terminu zabezpieczeń<sup>19</sup>. Jako powód uchylenia postanowień Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach wskazał m.in. wydanie ich bez uzasadnienia faktycznego (powołanie się tylko na wniosek wierzyciela) i nieskuteczne ich doręczenie.

Uchylone zabezpieczenia nie wpłynęły na późniejszą egzekucję, gdyż dokonano ich na rachunkach bankowych, na których brak było środków lub rachunki te zamknięto oraz na świadczeniach z ZUS, do których już wcześniej skierowano inne zajęcia, a kwoty zaległości wielokrotnie je przewyższały<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 633-645)

1.15. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie ustalono uregulowań wewnętrznych dotyczących sposobu postępowania komórek wierzycielskich i egzekucyjnych w przypadkach osób prawnych, ujętych w KRS, których dane adresowe były niekompletne (np. wykreślono adres bez wskazania nowego adresu). W okresie tym również nie uległ zmianie sposób postępowania przy wystawianiu tytułów w stosunku do spółek z wykreślonym adresem w KRS. W przypadku konieczności wystawienia tytułu przeciwko takim osobom prawnym, o których Naczelnik (jako organ egzekucyjny lub wierzyciel) nie posiadał informacji dotyczących aktualnego adresu siedziby zobowiązanego i nie było możliwości jego ustalenia, wystawiano tytuł wykonawczy na adres rejestracyjny ze zgłoszenia identyfikacyjnego, złożonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników<sup>21</sup>.

W przypadku braku aktualnych danych o adresie podmiotu, ale jeżeli znany był majątek, podejmowano czynności egzekucyjne pod adresem rejestracyjnym, a w przypadku braku spółki pod tym adresem oraz majątku postępowanie umarzono lub organ egzekucyjny nie przystępował do egzekucji.

Za pośrednictwem Izby Skarbowej w Katowicach Urząd otrzymał pismo z Ministerstwa Finansów (Departamentu Administracji Podatkowej) znak AP8.841.67.2015AP8.0841.67.2015 z dnia 7 stycznia 2016 r. określające sposób postępowania komórek wierzycielskich w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych w przypadku braku aktualnych danych o adresie zobowiązanego (w szczególności, gdy w KRS z adresu zobowiązanego wykreślono nazwę ulicy i nr budynku). Wskazano w nim na dopuszczalność doręczania korespondencji pod ostatnio znanym organowi adresem do momentu ujawnienia w KRS nowej siedziby osoby prawnej oraz możliwość wystąpienia o wyznaczenie przedstawiciela osoby nieobecnej (na podstawie art. 34 k.p.a.) lub kuratora (na podstawie art. 42 § 1 k.c.). Doręczenia odpisu tytułu wykonawczego i odpisu zawiadomienia o zajęciu w trybie zastępczym, przedstawicielowi osoby nieobecnej bądź kuratorowi umożliwiły, zdaniem Ministerstwa, przeprowadzenie egzekucji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 195, 582-589)

1.16. W okresie objętym kontrolą Naczelnik nie nałożył kar, o których mowa w art. 168e ustawy egzekucyjnej, na dłużników zajętej wierzytelności, którzy nie wykonywali lub nienależycie wykonywali ciężące na nich obowiązki związane z egzekucją wierzytelności lub prawa majątkowego. Wyżej wymienionych kar nie nałożono także w toku postępowań objętych badaną próbą 15 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 195-196, 582-583)

<sup>19</sup> Dokonanych na podstawie zarządzeń zabezpieczenia nr od PP-23/442-3/11 do PP-23/442-18/11.

<sup>20</sup> Skalę zaległości ze świadczeń ZUS obrazuje m.in. 19 tytułów egzekucyjnych na zaległość przekraczająca 2.062,7 tys. zł.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 476 ze zm.

1.17. W okresie objętym kontrolą Naczelnik Urzędu nie występował do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach o wyjaśnienia i wytyczne odnośnie stosowania przepisów ustawy egzekucyjnej lub w sprawach związanych z egzekucją.

1.18. Naczelnik skierował cztery zapytania dotyczące postanowień art. 70 § 6 (a po 31 grudnia 2002 r. – art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej) w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (SK 40/12). Zapytanie z 4 maja 2016 r. dotyczyło sposobu postępowania w konkretnym przypadku podatnika wnoszącego o wykreślenie hipotek. Z otrzymanego 18 maja 2016 r. pisma wynikało, że zasadne jest wykreślenie hipotek wpisanych do 31 grudnia 2002 r., natomiast wpisy ustanowione na podstawie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej nie mogą zostać wykreślone, gdyż przedmiotowego przepisu nie dotyczył wyrok z 8 października 2013 r.

Zapytanie z 8 czerwca 2016 r. dotyczyło wyjaśnienia czy ww. wyrok może stanowić podstawę od odpisów przedawnionych zaległości zabezpieczonych hipotecznie, sposobu rozumienia art. 77 ustawy o księгах wieczystych i hipotece stanowiącego o uprawnieniu wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości obciążonej oraz sposobu rozumienia zawartego we wcześniejszym piśmie sformułowania o zasadności wykreślenia wszystkich hipotek ustanowionych od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r. W nadesłanej odpowiedzi z 23 czerwca 2016 r. stwierdzono m.in., że uznanie za niekonstytucyjny przepisu art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej oznacza, że oparte na nim hipoteki nie stanowią podstawy do podjęcia działań egzekucyjnych, natomiast organy podatkowe nie są powołane do oceny zgodności z Konstytucją art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

Pismami z 5 i 13 lipca 2016 r. p.o. Naczelnika ponowiła zapytanie przedstawiając stan faktyczny wynikający z żądań podatników o wykreślenia hipotek dotyczących zaległości, które przedawniłyby się przy braku hipoteki. Strony podnosiły także kwestię niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, gdyż część hipotek była wpisana po 1 stycznia 2003 r. Zwróciła się także o wskazanie korzystniejszych dla podatnika przepisów Ordynacji podatkowej, do których stosowania zobowiązywał art. 20 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>22</sup> oraz wskazanie sposobu sformułowania ewentualnej decyzji odmownej. W odpowiedzi z dnia 22 lipca 2016 r. przesłano pismo Ministerstwa Finansów z 2 grudnia 2015 r. stanowiące odpowiedź na zapytanie Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 6 sierpnia 2015 r. Nadesłana odpowiedź wskazywała na zasadność stosowania przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, sposobu rozpatrzenia wniosków nie wskazano.

(dowód: akta kontroli str. 120, 208-241)

P.o. Naczelnika odnosząc się do przepisu art. 86b ustawy egzekucyjnej (wszedł w życie 8 września 2016 r.), dotyczącego elektronicznego przesyłania zawiadomień i wezwań do banków przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego obsługującego zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego i korzystania z nich w praktyce, wyjaśniła, że elektroniczne wysyłanie zapytań oraz zajęć do banków przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego jest bardzo pracochłonne i ma wiele wad: „odpowiedzi banków nie mają kodu wysyłającego, podczas gdy w poprzedniej wersji Ogniva kody widniały, co powoduje, że Urząd nie ma wiedzy czyje odpowiedzi pobiera, w przypadku błędnego pobrania należy cofnąć tę czynność (...). W przypadku wysyłania dużej ilości zapytań oraz zajęć rachunków bankowych przez wiele osób, te dodatkowe czynności powodują, że niektóre odpowiedzi pracownikowi umykają. Ponadto, występuje konieczność wykonywania

---

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 169 poz. 1387 ze zm.

*zajęcia rachunku bankowego podwójnie, tzn. raz w systemie Egapoltax, kolejny raz w Ognivie, zawiadomienia o zajęciu rachunków bankowych wprowadza się ręcznie (dane wierzycieli, dane z poszczególnych tytułów wykonawczych), a duże obciążenie systemu powoduje opóźnienia w przesyłaniu zawiadomień o zajęciu rachunków bankowych do 8 godzin. Zaletą jest możliwość wysyłania zapytań o rachunki bankowe do wszystkich banków jednocześnie”.*

(dowód: akta kontroli str. 157, 348-349)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1) W pięciu z 15 skontrolowanych postępowań egzekucyjnych stwierdzono nierzetelne działania organu egzekucyjnego:

a) Prowadząc od 21 stycznia 2016 r. egzekucję zaległości w kwocie 12,4 tys. zł wobec zobowiązanej prowadzącej działalność gospodarczą, której zaległości na koniec 2015 r. wyniosły 97 tys. zł<sup>23</sup>, a na koniec II kw. 2016 r. ponad 149 tys. zł, poborca skarbowy ustalił, spisując dwukrotnie (21 stycznia i 18 lipca 2016 r.) protokół o stanie majątkowym, że zobowiązana – wg jej oświadczenia – osiągała dochody netto rzędu 3 tys. zł miesięcznie, jednocześnie zobowiązana nie podała informacji czy posiada rachunek bankowy. Organ egzekucyjny 5-krotnie ponowił zajęcia wierzytelności zobowiązanej w jednym i tym samym banku, w sytuacji gdy już po pierwszej próbie z dnia 22 lutego 2015 r. bank zwrócił zajęcie pismem z 25 lutego 2015 r. stwierdzając, że „nie prowadzi produktów” na rzecz zobowiązanej.

Jednocześnie ustalono, że podatniczka rozliczała się w Urzędzie i osiągnęła za 2015 r. przychód przekraczający 782 tys. zł, a dochód rzędu ok. 25 tys. zł. Zdaniem NIK, skala prowadzonej legalnie działalności zobowiązanej nie została prawidłowo rozpoznana w celu ustalenia źródeł przychodu, kontrahentów, sposobu rozrachunków, a ponawianie czynności w postaci zajęcia rachunku bankowego nie było uzasadnione.

Jako przyczynę kilkukrotnego kierowania zajęć do jednego banku wskazano konieczność wszczęcia postępowań egzekucyjnych. Brak danych o rachunkach zobowiązanej i dochodach z działalności wyjaśniono nieodbieraniem przez zobowiązaną korespondencji (pomimo kierowania szeregu wezwań) oraz nieujawnieniem rachunków zobowiązanej w bazie Ognivo.

Zintensyfikowane, dopiero w czasie kontroli NIK, działania poborcy skarbowego skutkowały dokonaniem w listopadzie 2016. r. wpłatami na rachunek Urzędu w kwocie 36,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 116 -117, 202,453- 483, 252, 515-516, 593, 630-631)

b) Prowadząc od 19 listopada 2012 r. egzekucję zaległości w kwocie 32,7 tys. zł, przy łącznych zaległościach podatkowych zobowiązanego przekraczających 90,6 tys. zł, organ egzekucyjny w protokole o stanie majątkowym z dnia 6 lutego 2013 r., podpisanym przez zobowiązanego pod odpowiedzialnością z art. 233 k.k., ustalił, że posiada dwa samochody sfinansowane kredytem, jednakże nie podał gdzie się znajdują. Organ rejestrujący pojazdy w piśmie z 15 maja 2013 r. poinformował, że zobowiązany posiada na współwłasność 2 samochody (mercedes i audi), a w kolejnym piśmie z 14 czerwca 2013 r. uzupełnił dane o pozostałych współwłaścicielach (dwa banki kredytujące). Według protokołu o stanie majątkowym z października 2016 r. zobowiązany nie posiadał już pojazdów. Organ egzekucyjny nie podjął działań w celu wszczęcia egzekucji z pojazdów, zanim zobowiązany zdołał je zbyć. Jako przyczynę niepodjęcia działań podano okoliczność, że samochody stanowiły współwłasność zobowiązanego i banku. P.o. Naczelnika wyjaśniła, że sprzedaż takiej ruchomości jest znacznie utrudniona, a niekiedy wręcz

<sup>23</sup> Były one objęte innymi postępowaniami egzekucyjnymi.

niemożliwa, z uwagi na brak zainteresowania potencjalnych nabywców, nabycie tylko części udziałów takiej ruchomości nie cieszy się zainteresowaniem, a jednocześnie mogą wystąpić koszty ściągnięcia samochodu, parkowania, wyceny, bez gwarancji, że ruchomość zostanie sprzedana. Zdaniem NIK, zajęcie samochodów stanowiących współwłasność i wynikające z tego ograniczenia (m.in. swobodnego zbycia) oraz ryzyko utraty mogą działać motywująco na zobowiązanego<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 118, 203–204, 505 – 514, 253 i 595)

c) Prowadząc od 7 czerwca 2013 r. do lipca 2015 r. egzekucję zaległości w kwocie 27,7 tys. zł wobec spółki, której łączne zaległości przekroczyły na koniec 2015 r. 65 tys. zł, nie uwzględniono faktu, że wg danych KRS od maja 2014 r. zmieniła się siedziba spółki (z Sosnowca na Warszawę), a tym samym właściwy miejscowo organ egzekucyjny. W toku prowadzonego postępowania m.in. nie monitorowano sposobu realizacji zajęcia wierzytelności potwierdzonej przez kontrahenta spółki do kwoty 1.351,77 zł, a probowano stan faktyczny, w którym prezes zarządu i 100% udziałowiec stwierdziła przed organem, że spółka „prawdopodobnie” posiada nowego właściciela oraz że nie zna stanu majątkowego spółki, a pomimo tego nie zażądano od zobowiązanego właściwych dokumentów i rejestrów (np. sprzedaży), których obowiązek prowadzenia wynikał m.in. z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>25</sup>. Pomimo zmiany siedziby spółki poborca w lipcu i sierpniu 2014 r. oraz w marcu i kwietniu 2015 r. bezskutecznie podejmował próby nawiązania kontaktu pod nieaktualnym adresem. Do czasu zakończenia kontroli Urząd nie mógł przekazać sprawy do właściwego miejscowo urzędu skarbowego w Warszawie, gdyż w związku ze zbiegiem egzekucji prowadzonej przez wiele organów, akta postępowania przekazał do sądu na wezwanie z 31 lipca 2015 r. Jako przyczynę niemonitorowania realizacji uznanej wierzytelności wskazano okoliczność, że „wierzytelność została uznana”, a probowanie lakonicznych oświadczeń prezesa zarządu zobowiązanej wyjaśniono brakiem innych możliwości niż zaakceptowanie tego stanu, natomiast brak działań skierowanych na wgląd w księgi rachunkowe wyjaśniono tym, że to nie leży w zakresie działań „działu egzekucji”. Ponadto podniesiono, że prezes zarządu nie dostarczyła danych kontaktowych, że brak było z nią kontaktu. Odnosząc się do podejmowania działań pomimo zmiany właściwości miejscowej p.o. Naczelnika potwierdziła niewłaściwość miejscową tut. organu, lecz wyjaśniła, że z uwagi na przekazanie akt do sądu nie jest aktualnie możliwe ich przekazanie właściwemu organowi, wskazała także na duże przeciążenie pracą w rejonie. Odnosząc się do kwestii braku wiedzy o stanie aktywów i majątku spółki, p.o. Naczelnika wskazała na brak aktywności działu egzekucyjnego, który w takiej sytuacji powinien skierować do działu kontroli wniosek o kontrolę spółki w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 118, 204, 484-504, 252 i 594)

d) Prowadząc od 10 sierpnia 2015 r. egzekucję w celu ściągnięcia zaległości w kwocie 56,1 tys. zł, przy łącznych zaległościach zobowiązanego na koniec 2015 r. przekraczających 80,9 tys. zł, a na 30 czerwca 2016 r. 102,4 tys. zł, ponaglono 26 września 2016 r. kontrahentów zobowiązanego do udzielenia odpowiedzi na skierowane 1 czerwca 2016 r. zajęcia, jednakże uzyskane 5 października 2016 r. odpowiedzi wskazywały, że żądane przez organ informacje przesłano organowi 10 czerwca 2016 r., tylko nie zostały należycie przekazane pracownikowi prowadzącemu sprawę. Od podmiotu prowadzącego księgowość zobowiązanego uzyskano wydruki z rejestru sprzedaży VAT, jednakże nie zażądano stanu

<sup>24</sup> Argument ten podniesiono wyjaśniając zarządzenie zwózki innego pojazdu po upływie dziewięciu miesięcy od daty jego zajęcia.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1047.



rozrachunków (wierzytelności) pozwalających podjąć próbę ich zajęcia przed zapłatą. Sporządzając 13 października 2014 r. protokół kontroli zobowiązanego, pracownicy komórki egzekucji wskazali w nim niewłaściwą podstawę prawną (art. 71a ustawy egzekucyjnej) dokonywanych czynności, jak i niewłaściwe pouczenia odnoszące się do dłużnika zajętej wierzytelności. Zobowiązany w ww. protokole, sporządzonym pod rygorem art. 233 k.k., poinformował organ, że aktualnie prowadzi działalność gospodarczą, do rozrachunków stosuje gotówkę lub używa rachunku bankowego członka rodziny (syna). Oświadczył także, że jest współwłaścicielem samochodu oraz właścicielem jednego samochodu, a jego dochody miesięczne przekraczają 4 tys. zł. Organ nie podjął żadnych działań w związku z tymi informacjami, wskazującymi na możliwość unikania egzekucji z rachunku bankowego, ani nie podjął próby zajęcia środków stanowiących wierzytelności zobowiązanego<sup>26</sup>. Jako przyczyny powyższych nieprawidłowości wskazano m.in. nieprowadzenie przez zobowiązanego pełnej rachunkowości, błąd pracownika przechowującego odpowiedzi na zajęcia. Pomyłkowe użycie wzoru protokołu zawierającego niewłaściwą podstawę prawną (art. 71a ustawy egzekucyjnej) wynikało z rutyny, tj. częstszych kontroli u dłużników zobowiązanych. Zaniechanie działań wobec zobowiązanego - w związku z unikaniem egzekucji za pomocą korzystania z rachunku syna - wyjaśniono natłokiem pracy oraz unikaniem przez podatnika/zobowiązanego kontaktu z Urzędem. Egzekucji z pojazdów nie wszczęto, bowiem w początkowym okresie zobowiązany spłacał swoje zobowiązania, informacja z CEPIK była nieaktualna, część pojazdów figurujących w rejestrze nie była już w posiadaniu zobowiązanego, a brak kontaktu uniemożliwiał także zajęcie pojazdu (brak możliwości odebrania kluczyków do pojazdu i dokumentów potrzebnych do zwózki i do sprzedaży).

(dowód: akta kontroli str. 130-147, 115-116, 199-200, 351-447, 252 i 593)

e) Prowadząc od 14 września 2009 r. do 8 września 2014 r., postępowanie egzekucyjne w celu ściągnięcia zaległości w kwocie 43,7 tys. zł, przy łącznej kwocie zaległości zobowiązanego na koniec 2015 r. przekraczającej 72,0 tys. zł, organ nie egzekwował od podmiotów, do których skierował zajęcia (spółki powiązanych z zobowiązanym) obowiązku udzielenia informacji. W toku prowadzonego postępowania organ skierował 26 października 2009 r. zajęcia do spółki, do 17 września 2010 r. skierował ponaglenie, lecz nadal nie otrzymał odpowiedzi i nie podjął działań wskazanych w art. 168e ustawy egzekucyjnej. Organ zaniechał złożenia wniosku o sądowe wyjawienie majątku. Pomimo skierowania 26 sierpnia 2014 r. pisma do ZUS w poszukiwaniu potencjalnych podmiotów, u których zobowiązany mógł być zatrudniony, organ umorzył postępowanie 8 września 2014 r. zanim ZUS potwierdził pismem z 9 września 2014 r. (wpływ do Urzędu 18 września 2014 r.) zgłoszenie zobowiązanego do ubezpieczenia. Kierując do tej spółki w innych postępowaniach egzekucyjnych (przedmiotowe postępowanie bowiem umorzył) zajęcia, organ również nie otrzymał od niej odpowiedzi. P.o. Naczelnika jako przyczyny powyższych nieprawidłowości wskazała m.in. brak kontaktu z prezesem spółki, do której skierowano zajęcia oraz brak odpowiedzi z kolejnej spółki. Niewszczęcie procedury sądowego wyjawienia majątku wynikało z natłoku spraw bieżących, dużej ilości akt spraw umorzonych

(dowód: akta kontroli str. 130 – 147, 123, 244 – 245, 333 - 343)

2) Z badanej próby 20 zaległości, które nie zostały uregulowane w terminie do 60 dni od daty wszczęcia egzekucji w czterech sprawach, obejmujących zaległości w łącznej wysokości 59,4 tys. zł, Urząd nie złożył do KRS wniosków, o których

<sup>26</sup> Ustalono, że zobowiązany deklarował w Urzędzie dochody za 2015 r. w kwocie ponad 300 tys. zł, za 2014 r. ponad 217 tys. zł, a więc istniały źródła dochodów, do których można było skierować środki egzekucyjne.

mowa w art. 55a ustawy egzekucyjnej, a w 12 przypadkach złożył je po upływie od 90 do 230 dni od daty wszczęcia egzekucji. Jako przyczyny ww. nieprawidłowości p.o. Naczelnika wskazała m.in. pominięcie w analizie zaległości jednego tytułu wykonawczego, duże obciążenie pracą w ramach rejonów egzekucyjnych, nadmierną liczbę spraw do załatwienia oraz konieczność skompletowania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosków. W czasie trwania czynności kontrolnych (do 25 listopada 2016 r.) przygotowano jeden wniosek o wpis w KRS i przekazano go do aprobaty.

Niezłożenie czterech wniosków oraz złożenie 12 wniosków po upływie od 90 do 230 dni od daty wszczęcia egzekucji, w sytuacji spełnienia przesłanki określonej w art. 55a § 1 ustawy egzekucyjnej (nieuregulowania należności przez zobowiązanego w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji), zdaniem NIK nie spełniało kryterium rzetelnego działania organu. Wskazać należy, że przedmiotowe wpisy mają charakter sankcji nakładanej na niesumiennej dłużników oraz pełnią funkcję informacyjną dla potencjalnych kontrahentów tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 631, 677)

3) W wyniku zbadania dobranej celowo (piątego) przypadku umorzenia na podstawie art. 59 § 2 ustawy egzekucyjnej ustalono, że wobec jednej zobowiązanej dwoma postanowieniami z 25 marca 2016 r. umorzono postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 15 tytułów obejmujących zaległości w kwocie 215,9 tys. zł. Ustalono, że z zobowiązaną był kontakt, czynności dokonywane przez poborców w latach 2014 – 2015 przyniosły pobrania gotówki w łącznej kwocie 33,1 tys. zł, a ze sporządzonego przez poborcę protokołu o stanie majątkowym z 2 marca 2016 r. wynikało, że zobowiązana nie osiąga dochodów z prowadzonej działalności, dwie nieruchomości są zabezpieczone hipoteką na rzecz banku oraz że posiada rachunki bankowe w dwóch bankach. Wcześniejsze czynności egzekucyjne (z 2015 r.) wskazywały, że jeden z tych banków powiadomił Urząd, że na zajęty rachunku brak środków, drugi natomiast, że nie prowadzi rachunku na rzecz zobowiązanej.

Zdaniem NIK, w tym stanie faktycznym zasadne było podjęcie próby zajęcia rachunku w banku, który wcześniej udzielił organowi informacji, że nie prowadzi rachunków zobowiązanej, gdyż zobowiązana mogła tam założyć rachunek i zgodnie ze stanem faktycznym wyjawić go w toku czynności przeprowadzonych pod rygorem art. 233 k.k.

Zaniechanie tej próby należy ocenić jako naruszenie obowiązku podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, określonego w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup>. Jak wyjaśniono, pracownik prowadzący sprawę nie sprawdził wiarygodności podanych przez zobowiązaną informacji, natomiast po potwierdzeniu prowadzenia przez bank rachunku na rzecz zobowiązanej zaistnieje możliwość wznowienia egzekucji zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 131-147, 157, 348)

4) W jedynej przeprowadzonej w badanym okresie egzekucji z ruchomości organ egzekucyjny zajął 17 września 2014 r. samochód zobowiązanego i zbył go dopiero 13 maja 2016 r. W konsekwencji uzyskane wpływy (1.900 zł) pokryły zaledwie koszty egzekucji (przede wszystkim parkingu 1.580 zł), a w kwocie 3,57 zł zmniejszyły zaległość. Jak ustalono, 24 czerwca 2015 r. odebrano pojazd i zarządzono jego zwózkę, 23 listopada 2015 r. rozpoznano rynek usług w zakresie wycen pojazdów ustalając, że najtańszy podmiot może wykonać usługę za 246 zł. 14 stycznia 2016 r. wystąpiono o środki do Izby Skarbowej w Katowicach,

<sup>27</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., zwana dalej: „k.p.a.”

28 stycznia 2016 r. uzyskano zgodę na wydatek, a 1 lutego 2016 r. zlecono usługę. Wycena (wartość pojazdu 4.300 zł) wpłynęła do Urzędu 7 marca 2016 r., licytację wyznaczono na 30 marca 2016 r., a kolejną na 31 marca 2016 r., jednakże żadna z nich nie doszła do skutku z powodu braku co najmniej dwóch licytantów. W dniu 4 kwietnia 2016 r. podjęto decyzję o sprzedaży z wolnej ręki za cenę 2.140 zł, a 28 kwietnia 2016 r. podjęto decyzję o sprzedaży z wolnej ręki za cenę 1.900 zł. W dniu 13 maja 2016 r. sprzedano pojazd z wolnej ręki za cenę 1.900 zł. Jako przyczynę opóźnień wskazano m.in. deklarowaną chęć spłacenia zaległości i częściowe wpłaty zobowiązanego<sup>28</sup> chcącego odzyskać zajęty samochód potrzebny do wykonywania działalności gospodarczej, co spowodowało podjęcie decyzji o zarządzeniu zwózki dopiero w czerwcu 2015 r. Późne rozpoznanie możliwości zlecenia wycen wyjaśniono tym, że w toku wcześniejszych rozmów telefonicznych z biegłymi skarbowymi powzięto informacje o możliwości wykonania usługi po okresie wakacyjnym. Odnosząc się do zwłoki od dnia wyboru najtańszej oferty do dnia udzielenia zlecenia, podano, że od kwietnia 2015 r. nastąpiła konsolidacja urzędów skarbowych, w związku z powyższym zmieniony został tryb zamawiania środków na usługi dotyczące m.in. wyceny samochodu. Po wyborze najtańszej oferty w Urzędzie rozpoczęła się przeprowadzka do nowego budynku, cały proces łącznie z uruchomieniem systemu informatycznego trwał do 14 grudnia 2015 r., według wyjaśnień p.o. Naczelnika *był to czas, który unieruchomił prace tego organu egzekucyjnego oraz stworzył zaległości na prowadzonych rejonach. Ponadto w tym czasie rozpoczęła się inwentaryzacja tytułów wykonawczych na rejonach egzekucyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 254 – 256, 307 – 332, 122 i 243, 346 i 598)

Zgodnie z art. 18 ustawy egzekucyjnej, jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 §1 k.p.a.), a także obowiązane są załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.). Powyższe działania w zakresie egzekucji z ww. ruchomości świadczą o niewystarczających działaniach Urzędu w celu rzetelnej realizacji tych obowiązków.

Wyjaśnienia wskazujące na utrudnienia związane z przeprowadzką do nowego budynku nie zasługują na uwzględnienie, gdyż od zwózki pojazdu do przeprowadzki upłynęło ok. pięć miesięcy, w których można było podjąć działania w sprawie.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2015 r. do Urzędu wpłynęły trzy pisma z zarzutami w sprawie prowadzonych postępowań dotyczących podatkowych należności budżetu państwa. Poszczególne zarzuty oparte były na:

- art. 33 § 1 pkt 1 ustawy egzekucyjnej,
- art. 33 § 1 pkt 1 oraz pkt 8 ustawy egzekucyjnej,
- art. 33 § 1 pkt 10 ustawy egzekucyjnej.

<sup>28</sup> Od zobowiązanego uzyskano w okresie od zajęcia do sprzedaży pojazdu sześć wpłat na łączną kwotę 5,7 tys. zł.

Wniesione zarzuty uznano za nieuzasadnione lub niedopuszczalne, a zażaleń na wydane postanowienia nie wniesiono. W I półroczu 2016 r. nie wystąpiły żadne zarzuty dotyczące przedmiotowych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 155-156)

2.2. Na podstawie art. 54 § 1 ustawy egzekucyjnej do Urzędu wpłynęło w 2015 r. pięć skarg<sup>29</sup> na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora, bądź na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, a w I półroczu 2016 r. dwie takie skargi. Wszystkie skargi zostały oddalone:

- postanowieniami Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach oddalono pięć skarg wniesionych w 2015 r.,
- postanowieniami Naczelnika oddalono dwie skargi z 2016 r., w jednym przypadku wniesiono zażalenie, które nie zostało uwzględnione przez Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach, w drugiej sprawie strona nie składała zażalenia.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 159-167)

2.3. W 2015 r. do Urzędu wpłynęły trzy, a w I półroczu 2016 r. dwa wnioski o wyłączenie rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji (na podst. art. 38 ustawy egzekucyjnej). W dwóch przypadkach Naczelnik odmówił zwolnienia<sup>30</sup>, wydał jedną zgodę na wyłączenie pojazdu, w jednym przypadku powiadomił stronę o wcześniejszym zwolnieniu pojazdu spod zajęcia, a jedno postępowanie nadal było w toku. W wyniku kontroli postanowień, którymi odmówiono wyłączenia określonych rzeczy lub praw stwierdzono, że:

- odmowa wyłączenia kwoty 8,7 tys. zł zaliczki przekazanej przez pracodawcę wynikała z art. 44 ustawy egzekucyjnej,
- odmowa wyłączenia samochodu dostawczego Lublin wynikała z przekroczenia terminu, o którym mowa w art. 38 §1 ustawy egzekucyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 40, 254-256)

W 2015 r. wystąpiły trzy, a w I półroczu 2016 r. dwa przypadki przeprowadzenia egzekucji z rzeczy lub praw majątkowych, do których rościły sobie prawa osoby inne niż zobowiązany. Według informacji Urzędu osoby, które rościły sobie prawa do rzeczy lub praw majątkowych, nie występowały o odszkodowania w trybie art. 168a ustawy egzekucyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 195, 582)

2.4. W 2015 r. lub I półroczu 2016 r. podatnicy (lub zobowiązani) nie występowali na podstawie art. 168b § 1 ustawy egzekucyjnej z roszczeniami dotyczącymi szkód wyrządzonych wskutek niezgodnego z przepisami prawa wszczęcia lub prowadzenia egzekucji administracyjnej lub postępowania zabezpieczającego. Urząd nie wypłacał też żadnych kwot z tytułu odpowiedzialności za ww. szkody.

(dowód: akta kontroli str. 168, 597)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1) W trzech sprawach wnioski podmiotów o wyłączenie rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji nie zostały rozpatrzone w terminie określonym w art. 38 § 2 ustawy egzekucyjnej.

W pierwszej sprawie organ rozpoznał żądanie i wydał postanowienie po 192 dniach od wpływu wniosku, gdyż najpierw po 29 dniach wydał 7 sierpnia 2015 r. wadliwe postanowienie o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego, strona wniosła na nie 8 września 2015 r. zażalenie, co spowodowało konieczność prowadzenia postępowania przed organem drugiej instancji, które zakończyło się 14 grudnia

<sup>29</sup> We wszystkich przypadkach złożyli je zobowiązani.

<sup>30</sup> Kwot pieniężnych 8,7 tys. zł i pojazdu.

2015 r. uchyleniem postanowienia Naczelnika i przekazaniem 18 grudnia 2015 r. sprawy do ponownego rozpatrzenia<sup>31</sup>. Ponowne rozpatrzenie wniosku nastąpiło po 31 zamiast 14 dniach, tj. 18 stycznia 2016 r. W ocenie NIK, wskutek nierzetelnego prowadzenia postępowania, upłynęło łącznie 147 dni<sup>32</sup>.

W drugiej sprawie strona uzyskała od organu egzekucyjnego rozstrzygnięcie po 98 dniach, gdyż dopiero po 27 dniach wezwano stronę do przedłożenia kluczowej informacji w sprawie (tj. o dacie powzięcia przez bank informacji o zajęciu pojazdu), a po jej otrzymaniu upłynęły jeszcze 43 dni zanim wydano rozstrzygnięcie. W toku tego postępowania organ przede wszystkim wydał sześć postanowień zawiadamiających stronę, że wniosek nie zostanie rozpatrzony w ustawowym terminie 14 dni oraz wyznaczał nowe terminy załatwienia wniosku, co każdorazowo uzasadniono „złożonością prawno-merytoryczną sprawy”. Najpierw, tj. 28 kwietnia 2016 r. wydano postanowienie wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy (na 18 maja 2016 r.), po czym dopiero 17 maja 2016 r. skierowano do wysyłki wezwanie strony do udzielenia niezbędnej organowi informacji. Kolejność oraz upływ czasu między tymi działaniami, z góry wykluczały możliwość dochowania wyznaczonego postanowieniem z 28 kwietnia 2016 r. terminu załatwienia wniosku. Pomimo reakcji strony, która 27 maja 2016 r. sporządziła żadaną informację umożliwiającą odmowne załatwienie wniosku (wpływ do Urzędu w dniu 13 czerwca 2016 r.), organ egzekucyjny wydał trzy kolejne<sup>33</sup> postanowienia w sprawie wyznaczenia kolejnych terminów rozpatrzenia wniosku. Ostatecznie, bazując na informacji banku, który potwierdził, że uzyskał informację o zajęciu pojazdu 22 marca 2016 r., odmówiono – stosownie do art. 38 § 1 ustawy egzekucyjnej – wyłączenia pojazdu spod egzekucji.

W ocenie NIK, wskutek nierzetelnego prowadzenia postępowania, upłynęło łącznie 63 dni<sup>34</sup>.

W trzeciej sprawie, zakończony postanowieniem o wyłączeniu pojazdu spod egzekucji, organ egzekucyjny uwzględnił wniosek strony po upływie 146 dni od daty jego złożenia. Wielokrotnie przedłużano termin, gdyż wnioskodawca nie przedłożył do wglądu oryginału umowy sprzedaży przedmiotowego pojazdu, a ponadto wystąpiło opóźnienie w przekazaniu korespondencji wewnątrz Urzędu.

W ocenie NIK, wskutek nierzetelnego prowadzenia postępowania, tj. błędnego zakwalifikowania wniosku oraz opóźnień w przekazaniu korespondencji w Urzędzie upłynęły dwa miesiące (60 dni).

Zwrócić należy także uwagę, że w badanej próbie 15 spraw również wystąpił przypadek rozpatrzenia uzasadnionego żądania banku z dnia 19 stycznia 2010 r. (wpływ 25 stycznia 2010 r.) o wyłączenie spod egzekucji samochodu, będącego w posiadaniu spółki jawnej, które rozpatrzono postanowieniem z 28 maja 2010 r., pomimo że 6 kwietnia 2010 r. wpłynęły do Urzędu wszystkie niezbędne dokumenty<sup>35</sup>. Z żądaniem przedłożenia przez stronę tych dokumentów Urząd wystąpił dopiero 1 kwietnia 2010 r. (po 65 dniach), a od ich otrzymania do wydania postanowienia upłynęło jeszcze kolejnych 51 dni. Stwierdzoną przewlekłość

---

<sup>31</sup> Uchylenie postanowienia Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach uzasadnił m.in. brakiem podstaw do stwierdzenia o bezprzedmiotowości postępowania, a tym samym istnieniu obowiązku orzeczenia w sprawie na podstawie art. 38 ustawy egzekucyjnej, prawem strony do przedmiotowego rozstrzygnięcia, gdyż warunkowało ono wniesienie ewentualnego powództwa cywilnego.

<sup>32</sup> 29 dni przeznaczono na wydanie wadliwego postanowienia, jego zaskarżenie, wydanie postanowienia Dyrektora Izby Skarbowej i przekazanie do ponownego rozpatrzenia zajęło 101 dni, ponowne rozpatrzenie sprawy powinno zająć 14 dni, a trwało 31.

<sup>33</sup> W dniach 14 czerwca 2016 r., 28 czerwca 2016 r., 13 lipca 2016 r.

<sup>34</sup> 26 dni zwłoki w skierowaniu wezwania do strony, po otrzymaniu 13 czerwca 2016 r. informacji z banku bezwzględne wydanie postanowienie winno nastąpić do 20 czerwca 2016 r., a faktycznie upłynęło jeszcze 37 dni.

<sup>35</sup> Umowa przewłaszczenia pojazdu oraz wypowiedzenie umowy kredytowej.

działań (116 dni) organu tłumaczono dużym obciążeniem pracą w tzw. rejonach egzekucyjnych.

Jako przyczyny niedochowania terminów załatwienia ww. trzech żądań podano m.in. błędne zakwalifikowanie wniosku jako bezprzedmiotowego, konieczność przeprowadzenia analiz i sformułowania wniosków końcowych, opóźnienie w przekazaniu korespondencji i utrudnienia w pracy komórki egzekucyjnej związane z przeprowadzką działu egzekucji do nowego budynku, która spowodowała skumulowanie spraw do załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 246-247, 251-306, 583-585, 590-595, 689-704)

2) W czwartej sprawie bezzwłocznie udzielono bankowi odpowiedzi na żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji, jednakże organ egzekucyjny nie dochował formy postanowienia, co stanowiło naruszenie art. 17 § 1 ustawy egzekucyjnej. Jako przyczynę nieprawidłowości wskazano fakt, że na dzień wpływu przedmiotowego wniosku, tj. 30 maja 2016 r., organ egzekucyjny zwolnił już spod egzekucji ww. pojazd, pismo w tej sprawie z dnia 24 lipca 2014 r. skierowano do organu, który pojazd zarejestrował<sup>36</sup>, zatem nie było już konieczności wydawania postanowienia.

Zdaniem NIK, przesłanie pisma do organu rejestrującego pojazd nie może stanowić uzasadnienia dla uchylenia się od wydania rozstrzygnięcia w terminie i formie przewidzianych przepisami art. 38 § 2 i 17 § 1 ustawy egzekucyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 40, 254 – 306, 196 i 585)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. System wynagradzania pracowników wykonujących egzekucję zobowiązań podatkowych

*Opis stanu faktycznego*

3.1. W toku kontroli nie przedłożono pisemnych analiz wpływu zmian motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników komórek egzekucji administracyjnej na poprawę ściągłości zaległości podatkowych za rok 2015 r. oraz okres od 1 stycznia 2016 r. do daty zmiany na stanowisku Naczelnika (11 kwietnia 2016 r.)

P.o. Naczelnika na pytanie o przeprowadzenie powyższych analiz wyjaśniła, że w okresie od kwietnia do września 2016 r. były prowadzone analizy dotyczące poprawy ściągłości zaległości podatkowych na podstawie danych przygotowanych przez działy egzekucji w postaci tygodniowych remanentów oraz zestawienia dotyczące wyjść służbowych, ilości pobrań i wysokości ściągniętych kwot w okresie od 25 lipca 2016 r. do 8 sierpnia 2016 r.

W wyniku analizy przedmiotowych danych wprowadzono od 1 października 2016 r. zmiany organizacyjne w dziale egzekucji tworząc jeden dział obejmujący zespoły oraz zlikwidowano stanowiska egzekutorów.

(dowód: akta kontroli str. 115, 197 – 198)

W Urzędzie skorzystano z możliwości powołania<sup>37</sup> zespołów pracowników w ramach komórki egzekucji administracyjnej. Z dniem 1 lutego 2015 r. utworzono dwa zespoły (cztero- lub pięcioosobowe) w każdym z dwóch działów egzekucji

<sup>36</sup>Pismo znak EA/0722-10/08 wysłano do Wydziału Komunikacji Urzędu Miejskiego w Sosnowcu.

<sup>37</sup> 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).

(EA - 1, EA - 2), pozostali pracownicy funkcjonowali jako egzekutorzy bądź pracownicy wyłączeni z systemu prowizyjnego. Począwszy od 1 sierpnia 2015 r. nastąpiła kolejna reorganizacja działów, która spowodowała, że powstały po trzy zespoły dwuosobowe (inspektor i poborca) oraz zwiększono liczbę egzekutorów (do 13). Skutki działań reorganizacyjnych nie były analizowane w sposób sformalizowany i udokumentowany.

Przeciętne zatrudnienie w komórkach egzekucyjnych (EA1 i EA2) w przeliczeniu na pełne etaty w I półroczu 2016 r. wynosiło 29,58 etatów i było o 3,09 niższe od przeciętnego zatrudnienia w I półroczu 2015 r. wynoszącego 32,67 etatów. Było ono również niższe o 3,00 etaty od przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. wynoszącego 32,58 etatów. Wydatki na wynagrodzenia osób zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych za I półrocze 2016 r. wyniosły 1.062,2 tys. zł i były o 49,1 tys. zł (tj. o 4,6%) wyższe od wydatków za I półrocze 2015 r. (1.013,1 tys. zł). Za 2015 r. wydatki te wyniosły 2.103,4 tys. zł i były o 163,2 tys. zł (tj. 7,2%) niższe od wydatków za 2014 r. wynoszących 2.266,6 tys. zł.

Udział wynagrodzenia prowizyjnego w wydatkach na wynagrodzenia (również w przeciętnym wynagrodzeniu rocznym) wynosił odpowiednio: 37,7 % w 2014 r., 31,5% w I półroczu 2015 r., 38,6 % w całym 2015 r. oraz 30,2 % w I półroczu 2016 r. Przeciętne roczne wynagrodzenie osób zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych za I półrocze 2016 r. wynosiło 35.909,91 zł i było wyższe o 4.900,0 zł od przeciętnego wynagrodzenia za I półrocze 2015 r. (31.009,91 zł). Przeciętne roczne wynagrodzenie osób zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych za 2015 r. wynosiło 65.303,40 zł i było niższe o 4.265,61 zł (tj. o 6,1%) od wynagrodzenia za 2014 r., które wyniosło 69.569,01 zł.

W roku 2015 wyegzekwowano zaległości w kwocie 14.898,3 tys. zł, co stanowiło spadek o 3.998,3 tys. zł (tj. 21,2 %) w porównaniu do 2014 r., kiedy wyegzekwowano 18.896,6 tys. zł.

W I półroczu 2016 r. wyegzekwowano należności na kwotę 6.944,4 tys. zł, tj. o 434,1 tys. zł mniej (5,9%) niż w I półroczu 2015 r. (7.378,5 tys. zł).

Udział wyegzekwowanych kwot z tytułu zobowiązań podatkowych (tytuły SM) w kwotach wyegzekwowanych ogółem wynosił: w 2014 73,4%, w I półroczu 2015 r. 81,0%, w całym 2015 r. 79,0%, w I półroczu 2016 r. 75,9%.

Relacja należności wyegzekwowanych w wyniku wszystkich postępowań egzekucyjnych w stosunku do poniesionych wydatków na wynagrodzenia kształtowała się następująco: w 2014 r. 833,7%, w I półroczu 2015 r. 728,3%, w 2015 r. 708,3%, w I półroczu 2016 r. 653,8%.

W 2015 r. liczba tytułów wykonawczych do zrealizowania przypadająca na jednego zatrudnionego w komórce egzekucji wynosiła 4.106, a w I półroczu 2016 r. 3164. W 2015 r. tytułami wykonawczymi objęte były należności podatkowe w kwocie 213.062,4 tys. zł, tj. 6.614,8 tys. zł na jednego zatrudnionego, natomiast w I półroczu 2016 r. wartości te wynosiły odpowiednio: 122.181,8 tys. zł i 4.130,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 111)

3.2. Przeprowadzono w trakcie kontroli wśród pracowników komórki egzekucyjnej<sup>38</sup> badanie ankietowe dotyczące oceny przez ankietowanych aktualnego (prowizyjnego) systemu wynagradzania. Według 61% ankietowanych pracowników, prowizyjny system wynagradzania pracowników egzekucyjnych

---

<sup>38</sup> Tj. komornika skarbowego, poborców, pracowników wykonujących czynności egzekucyjne w siedzibie organu egzekucyjnego, osób kierujących komórką egzekucji administracyjnej.

działa motywacyjnie, a według 26% zmniejszył motywację<sup>39</sup>. Dla 61% ankietowanych zmiana systemu wynagradzania nie wpłynęła na skuteczność i efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 705-714)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 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 Kontroli<sup>40</sup>, wnosi o:

1. Terminowe wydawanie postanowień w sprawach o żądanie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub praw.
2. Rzetelne wykorzystywanie pozyskanych w toku postępowań egzekucyjnych informacji w celu skutecznego zastosowania przewidzianych prawem środków egzekucyjnych.
3. Umarzanie postępowań egzekucyjnych po wyczerpaniu dostępnych środków egzekucyjnych.
4. Składanie wniosków o wpisanie do KRS danych dotyczących egzekucji w przypadku wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 55a ustawy egzekucyjnej z zachowaniem zasady niezwłocznego działania.

## 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 Katowicach.

#### Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i 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.

<sup>39</sup> Pozostali ankietowani nie odnieśli się do tego zagadnienia lub odpowiedzieli, że zmiana systemu pozostała bez wpływu na ich motywację do pracy.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.



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.

Katowice, dnia 8 grudnia 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontrolerzy  
Piotr Graca  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

**Ryszard Pucek  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....