



**DYREKTOR
IZBY ADMINISTRACJI SKARBOWEJ
W KATOWICACH**

Katowice, 31 stycznia 2023 roku

UNP: 2401-23-023761

Sprawa: Kontrola w trybie zwykłym

Nr sprawy: 2401-IWW1.0921.20.2022.16

Kontakt:

Główny ekspert skarbowy

tel.: 32 207 62 01

email:

@mf.gov.pl

Pan Rafał Kandzia

Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Bytomiu

Wystąpienie Pokontrolne

z kontroli przeprowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w trybie zwykłym.

Nazwa i adres kontrolowanej jednostki

Urząd Skarbowy w Bytomiu

ul. Wrocławska 92, 41-902 Bytom

Kierownik kontrolowanej jednostki

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bytomiu – Pan Rafał Kandzia

Data i numer upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych, data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, wskazanie osób kontrolujących:

Na podstawie upoważnienia wydanego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach w dniu 23 listopada 2022 r. nr 2401-IWW1.0921.20.2022.5/2401-22-261750 oraz w dniu 9 stycznia 2023 r. nr 2401-IWW1.0921.20.2022.12/2401-23-004962 kontrolę przeprowadzili pracownicy Pierwszego Działu Kontroli Wewnętrznej (IWW1):

- [REDACTED] - główny ekspert skarbowy,
- [REDACTED] - główny ekspert skarbowy.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 24 do 28 listopada 2022 r. oraz od 9 do 20 grudnia 2022 r. i od 2 do 18 stycznia 2023 r.

Zakres kontroli i okres objęty kontrolą:

Kontrolowany obszar działalności: Pobór i egzekucja

Temat kontroli: Egzekucja mandatów karnych.

Kontrolą objęto okres od 1.01.2021 r. do 31.12.2021 r. oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym i późniejszym mający bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.

Kontrolę odnotowano w książce kontroli pod poz. 1 za 2022 r.

Cel kontroli:

- 1) Zbadanie prawidłowości prowadzonego postępowania egzekucyjnego, w tym:
 - organizacji pracy komórek egzekucyjnych;
 - sprawności wszczynania egzekucji;
 - działań podejmowanych w celu poszukiwania majątku zobowiązanego;
 - celowości i sprawności stosowania środków egzekucyjnych;
 - zasadności stosowania instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego,
 - zasadności kontynuowania lub zakończenia postępowania egzekucyjnego w kontekście podjętych czynności egzekucyjnych;
 - rzetelności i terminowości wprowadzania danych do podsystemu EGAPOLTAX.
- 2) Ustalenie zakresu, przyczyn i skutków niepełnej lub niewłaściwej realizacji zadań.
- 3) Ustalenie osób odpowiedzialnych za występowanie nieprawidłowości.
- 4) Ocena działalności organu egzekucyjnego w kontrolowanym zakresie.

Ilekróć w treści użyto skrótów oznaczają one:

u.p.e.a. – ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,

BA – biblioteka akt,

BPR – nie jest pracownikiem,

EA – egzekucja administracyjna,

DODP – doręczenie odpisu TW,

INFZ – ustalenie informacji o zobowiązanym,

KWP – kwota wolna od potrąceń,

OSW – oświadczenie,

PNUZ – pobranie należności u zobowiązanego,

PNWU – pobranie należności w urzędzie,

PON – ponaglenie,

POT- doręczenie zajęcia dłużnikowi zajętej wierzytelności,

POZ – doręczenie informacji o zajęciu (wezwania do zapłaty w egzekucji z nieruchomości) zobowiązanemu,

RNDC - relacja o niemożności dokonania czynności egzekucyjnych,

SRSM – sporządzenie protokołu o stanie majątkowym,

TW – tytuł wykonawczy,

WPLW – wpłaty kwot zobowiązanego wierzycielowi po wszczęciu,

ZBI – zbieg egzekucji,

ZIWI – zajęcie innych wierzytelności,

ZRBA – zajęcie rachunku bankowego,

ZWZP – zajęcie wynagrodzenia za pracę,

ZJPK – zajęcie innej wierzytelności JPK,

ZSUS – zajęcie świadczenia w ZUS,

KS – komornik sądowy,

ZPO – zwrotne potwierdzenie odbioru.

Ustalenia kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzono w oparciu o następujące materiały:

- akty prawa wewnętrznego obowiązujące w kontrolowanym okresie,
- zakresy obowiązków i upoważnienia pracowników zatrudnionych w Dziale SEE,
- sprawozdania z wykonania kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej,
- akta spraw wymienione w niniejszych ustaleniach.

1. Wyniki wcześniejszych kontroli przeprowadzonych w jednostce kontrolowanej w obszarze objętym kontrolą

W wytypowanej do kontroli jednostce w latach 2018-2020 nie były prowadzone kontrole przez Izbę Administracji Skarbowej w Katowicach oraz kontrole zewnętrzne w obszarze objętym kontrolą. Ostatnia kontrola przeprowadzona została w roku 2017 w zakresie „Wykonane czynności i stosowane środki egzekucyjne (terminowość i prawidłowość)”.

2. Skargi i wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru

W latach 2018-2020 nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące jednostki kontrolowanej odnoszące się do obszaru objętego kontrolą.

[Dowód: akta kontroli, str. 9/76]

3. Czynniki ryzyka mające wpływ na działalność kontrolowanej jednostki

Bezpośredni wpływ na kontrolowany zakres mają:

- a) czynnik ludzki: absencja pracowników (w tym spowodowana kwarantanną lub zachorowaniem na COVID-19), nadmierne obciążenie pracą (także z powodu sprawowania zastępstw za nieobecnych pracowników), duża rotacja pracowników, nieprzestrzeganie lub niewłaściwa interpretacja przepisów powszechnie obowiązujących, zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, aktów prawa wewnętrznego, niewystarczający poziom wiedzy pracowników, niewłaściwy system szkoleń, niewłaściwy system motywacyjny, utrudnienia związane z realizacją zadań w trybie pracy zdalnej (zapobieganie rozprzestrzenianiu COVID-19);
- b) uregulowania prawne: brak wewnętrznych procedur bądź luki i wady w tych regulacjach, ograniczenia czasowe wynikające z przepisów;
- c) zagrożenie korupcyjne i działania przestępcze (uwzględniając Zarządzenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej nr 94 z dnia 5 lipca 2020 r. w sprawie Zasad przeciwdziałania ryzykom związanym z konfliktem interesów oraz przyjmowania i przekazywania prezentów przez pracowników Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej);
- d) brak sprawnego przepływu informacji w zakresie realizacji zadań.

4. Informacje dotyczące zatrudnienia i kierownictwa jednostki kontrolowanej

Funkcję Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu od 15.06.2019 r. pełni Pan Rafał Kandzia. Natomiast w okresie od 15 lipca 2020 roku do 31 lipca 2022 roku funkcję Zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu w Pionie Poboru i Egzekucji pełniła Pani Monika Trajder.

Od 1 sierpnia 2022 roku funkcję Zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu w Pionie Poboru i Egzekucji pełni Pani Agnieszka Sapa.

Do 31 lipca 2022 roku funkcję kierownika Działu Egzekucji Administracyjnej pełniła Pani Agnieszka Sapa. Od 1 września 2022 roku funkcję Kierownika Działu pełni Pani Anna Sołtys.

stan zatrudnienia na 1.01.2021 r.	
paragraf	liczba zatrudnionych
§ 4010	0
§ 4020	129

stan zatrudnienia na 31.12.2021 r.	
paragraf	liczba zatrudnionych
§ 4010	0
§ 4020	129

Urząd Skarbowy w Bytomiu jest zaliczany do grupy średnich urzędów skarbowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 9/38-39]

5. Ilość spraw prowadzonych i załatwionych w 2021 r. przez organ egzekucyjny

a) Przy wykorzystaniu raportu z hurtowni WHTAX („Ruch tytułów wykonawczych - stany ilościowe - według podstawy prawnej - na poziomie US”, skoroszyt 4.7, arkusz 6, nr sprawozdania 231, kod podstawy prawnej: GNMK, GM48 i GUKS) ustalono liczbę tytułów wykonawczych:

- na początek okresu sprawozdawczego - 34 853;
- które wpłynęły w okresie sprawozdawczym - 13 221;
- do załatwienia w okresie sprawozdawczym - 48 074;
- załatwionych w okresie sprawozdawczym - 8 087;
- na koniec okresu sprawozdawczego - 39 987.

Ponadto, na podstawie powyższych danych, ustalono wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych o kodzie podstawy prawnej: GNMK, GM48 i GUKS (ilość tytułów zakończonych /ilość tytułów wykonawczych przypadająca do załatwienia), który wynosi 17%. Wskaźnik ten jest niższy od wskaźnika tożsamy tytułów wykonawczych uzyskanych na poziomie Izby Administracji Skarbowej w Katowicach.

b) Przy wykorzystaniu raportu z hurtowni WHTAX („Lista tytułów wykonawczych według zadanych kryteriów - na poziomie US”, skoroszyt 4.3, arkusz 3, nr sprawozdania 231, kod podstawy prawnej: GNMK, GM48 i GUKS) ustalono liczbę tytułów wykonawczych:

- zakończonych w 2021 r., które wpłynęły przed 2021 r. - 5 788;
- zakończonych w 2021 r., które wpłynęły w 2021 r. - 2 301.

c) Przy wykorzystaniu raportu z hurtowni WHTAX („Lista tytułów wykonawczych według sposobu zakończenia, skoroszyt 4.3 arkusz 7, nr sprawozdania 231, kod podstawy prawnej: GNMK, GM48 i GUKS) ustalono liczbę tytułów wykonawczych zakończonych poprzez:

- E0 – zapłata- 6220;
- E2 - Umorzenie (brak wymagalności, umorzenie, ...) art.59 §1 pkt 2- 164;
- E9 - Umorzenie (bezskuteczność egzekucji) - 599.

[Dowód: akta kontroli, Płyta CD str. 9/1240]

6. Organizacja pracy komórek realizujących zadania z zakresu egzekucji administracyjnej

W oparciu o regulamin organizacyjny, wyjaśnienia i dokumenty uzyskane w toku kontroli oraz zakresy czynności pracowników ustalono:

6.1 Obowiązujące akty prawa wewnętrznego z zakresu egzekucji administracyjnej odpowiednio w kolejnych latach.

w roku 2020 obowiązywała:

- Decyzja Nr 1/2020 z dnia 02.01.2020 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 6/2020 z dnia 31.03.2020 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 7/2020 z dnia 01.06.2020 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 14/2020 z dnia 24.07.2020 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 16/2020 z dnia 15.09.2020 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 21/2020 z dnia 02.12.2020 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu;

w roku 2021 obowiązywała:

- Decyzja Nr 1/2021 z dnia 01.02.2021 w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 7/2021 z dnia 6.05.2021 r. w sprawie powołania Zespołu egzekucyjnego w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 8/2021 z dnia 6.05.2021 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 9/2021 z dnia 24.05.2021 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 14/2021 z dnia 27.07.2021 r. w sprawie organizacji pracy Działu Egzekucji Administracyjnej w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,

- Decyzja Nr 15/2021 z dnia 27.07.2021 r. w sprawie w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu;

w roku 2022 obowiązywała:

- Decyzja Nr 1/2022 z dnia 01.02.2022 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 3/2022 z dnia 10.02.2022 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 4/2022 z dnia 21.02.2022 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja nr 7/2022 z dnia 31.03.2022 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu,
- Decyzja Nr 14/2022 z dnia 30.08.2022 r. w sprawie wyznaczenia składu Zespołu egzekucyjnego oraz przydziału pracowników do rejonów egzekucyjnych w Urzędzie Skarbowym w Bytomiu.

6.2 Organizacja pracy w kontrolowanym zakresie

W zakresie organizacji pracy obszernie wyjaśnienia złożył Kierownik Działu SEE:

W okresie od 2018 roku do październik 2021 roku w komórce egzekucyjnej funkcjonował podział na rejonów egzekucyjnych w ramach którego wydzielono 3 rejonów mandatowe, obsługiwane przez 3 pracowników. Od października 2021 r. organizacja komórek egzekucyjnych w urzędach skarbowych w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach uległa zmianie. Wprowadzone rozwiązania nie przewidywały rozdzielania spraw na rodzaj zobowiązań, wobec czego od tego momentu sprawy niezależnie od rodzaju dochodzonej należności zostały podzielone zgodnie z podziałem na ulice miasta Bytom.

Podział na rejonów egzekucyjnych, które zostały podzielone na 4 podzespoły (etapy postępowania):

- wszczęcia(3 osoby),
- orzecznictwa i egzekucji z nieruchomości (3 osoby),
- procesu (7 osób),
- czynności ewidencyjno-rejestracyjnych (5 osób).

Obsługa każdego wpływającego TW jest taka sama tj. wszczęcia egzekucji dokonuje pierwszy podzespół. W przypadku braku możliwości wyegzekwowania zaległości, TW przekazywany jest na proces. Uprawnienia wynikają z indywidualnych upoważnień i zakresów czynności.

(...)Obecnie w dziale SEE sprawy są podzielone na rejonów egzekucyjnych, niezależnie od rodzaju dochodzonej należności. Postępowania egzekucyjne są prowadzone kompleksowo. W sprawach dotyczących mandatów karnych są wykorzystywane informacje o zobowiązanym, zgromadzone w toku egzekucji innych należności. Weryfikowane są czynności dokonane w innych postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych wobec zobowiązanego (prowadzonych równolegle jak również zakończonych) pod kątem ich skuteczności i perspektyw zaspokojenia dochodzonych należności. W sprawach dotyczących mandatów karnych pracownicy korzystają z aplikacji: OGNIVA, WRO-System, CEPIK. Z uwagi na stosunkowo niewielkie kwoty należności z tytułu mandatów karnych księgi wieczyste nie są weryfikowane, CEPIK jest weryfikowany w zależności od stanu zadłużenia objętego tytułami wykonawczymi(...)

[Dowód: akta kontroli, str. 9/76-81]

6.3. Osoby odpowiedzialne za realizację zadań (liczba pracowników, podział zadań, kompetencje i uprawnienia) i sprawowanie nadzoru.

Komórka egzekucji administracyjnej SEE umiejscowiona jest w Pionie Poboru i Egzekucji - ZNII. W okresie od 15 lipca 2020 roku do 31 lipca 2022 roku funkcję Zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu w Pionie Poboru i Egzekucji pełniła Pani Monika Trajder. Natomiast od 1 sierpnia 2022 roku funkcję Zastępcy Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu w Pionie Poboru i Egzekucji pełni Pani Agnieszka Sapa. Funkcję kierownika Działu Egzekucji Administracyjnej do 31 lipca 2022 roku pełniła Pani Agnieszka Sapa, natomiast od 1 września 2022 roku funkcję tę pełni Pani Anna Sołtys.

W roku 2019 zatrudnionych było 18 pracowników i jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez kierownika działu obecnie wszystkie osoby biorą udział w obsłudze mandatów karnych w ramach prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Biorąc pod uwagę funkcjonujące w urzędzie zasady organizacji pracy komórki egzekucyjnej w zakresie obsługi mandatów karnych stwierdzono, że Urząd podjął niezbędne działania organizacyjne w zakresie ww. zadań.

Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu wynika:

(...) duży wpływ tytułów wykonawczych o kodzie GNMK został zainicjowany w grudniu 2019 roku. W tym okresie odnotowano wpływ ponad 3 000 szt. tytułów wykonawczych. Bardzo duża liczba tytułów obejmowała należności o krótkim okresie dochodzenia, zagrożone przedawnieniem. Zintensyfikowany wpływ tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych przypada na III kwartał 2019 roku, a w szczególności grudzień 2019 roku, kiedy to w jednym tylko miesiącu wpłynęło 3 000 szt. tw. Znaczna liczba tytułów obejmowała należności o krótkim okresie dochodzenia, zagrożone przedawnieniem. W tym czasie ilość pracowników w dziale egzekucji to 18 osób. Biorąc pod uwagę zagrożenia płynące z tak znacznego wpływu w krótkim czasie, podjęto decyzję o czasowym oddelegowaniu 2 pracowników do działu egzekucji celem przyspieszenia jak najsprawniejszego wszczynania egzekucji, ze szczególnym uwzględnieniem w pierwszej kolejności spraw z najbliższym terminem przedawnienia dochodzenia należności. Cel ten został osiągnięty. Od marca 2020 roku na możliwości sprawnego prowadzenia egzekucji miała wpływ pandemia COVID - 19. Nowa sytuacja wymagała nowej organizacji pracy. Od połowy marca 2020 roku pracownicy z dnia na dzień rozpoczęli świadczenie pracy w trybie zdalnym, co znacząco spowolniło działania organu egzekucyjnego. Na obsadę w tym czasie wpływała sytuacja zdrowotna pracowników działu (dłuższe zwolnienia lekarskie). W przypadkach rodziców dzieci małoletnich korzystano z przysługującego prawa do opieki nad nimi. Z powodu zmniejszonych zasobów kadrowych pracownicy nie byli w stanie realizować wszystkich nałożonych na nich zadań. Wszystkie te sytuacje znacząco wpłynęły na szybkość i efektywność działań organu egzekucyjnego.

Obecnie organ egzekucyjny prowadzi postępowania egzekucyjne na podstawie 72 043 spraw, w tym 41 472 spraw o kodzie GNMK, które stanowią 58 % całości prowadzonych postępowań. W latach 2019 do 2022 poprzez zapłatę zakończono 22 132 szt. TW czyli ok 48% ilości, która w tym czasie wpłynęła. [Dowód: akta kontroli, str. 9/82-85]

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia Naczelnika Urzędu działalność Urzędu Skarbowego w Bytomiu w obszarze organizacji pracy komórki realizującej zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należy ocenić pozytywnie.

7. Przebieg postępowania egzekucyjnego

Celem zbadania prawidłowości prowadzenia egzekucji mandatów karnych, Kontrolerzy wytypowali do kontroli 60 tytułów wykonawczych, poprzez losowanie systematyczne określając interwał.

Kontrolą objęto:

- 30 tytułów wykonawczych czynnych, obejmujących zaległości z tytułu mandatów karnych o kodzie podstawy prawnej GNMK, GUKS, GM48, przy czym tytuły wykonawcze objęte kontrolą wpłynęły do organu egzekucyjnego przed 2021 r. oraz w 2021 r. (Raport 4.3 arkusz 3). Ustalono proporcję TW wpływ w 2021 i do całości czynnych TW w 2021 r. (39 992) 30% oraz TW wpływ przed 2021 r. do całości czynnych TW w 2021 r. (39 992) 70%. Dlatego przyjęto próbę 8 pozycji z wpływu w 2021 r. /próba reprezentatywna, interwał losowania 1365/ oraz 22 pozycje z wpływu przed 2021 r. /próba reprezentatywna, interwał losowania 1321/, jako pierwszą sprawę do próby wybrano poz. 6;
- 30 tytułów wykonawczych zakończonych (Raport 4.3 arkusz 7), obejmujących zaległości z tytułu mandatów karnych o kodzie podstawy prawnej GNMK, GUKS, GM48. Próbą objęto po 10 tytułów wykonawczych o kodzie zakończenia:
 - E0 - zapłata - Interwał losowania 622, jako pierwszą sprawę do próby wybrano poz. 7;
 - E2 - Umorzenie (brak wymagalności, umorzenie, ...) art.59 §1 pkt 2 – 10 Interwał losowania 16, jako pierwszą sprawę do próby wybrano poz. 7;
 - E9 - Umorzenie (bezskuteczność egzekucji) - 10 tytułów wykonawczych. Interwał losowania 60, jako pierwszą sprawę do próby wybrano poz. 7.

Ponadto jeżeli wybrany TW dotyczył tego samego umorzenia wybrano kolejny TW do kontroli.

[Dowód: akta kontroli, Płyta CD str. 9/1240]

7.1 Ewidencjonowanie tytułów wykonawczych w podsystemie EGAPOLTAX

Zgodnie z art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.) wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Natomiast jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie drogą elektroniczną tytułu wykonawczego przekazuje się przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy (brzmienie cytowanego art. weszło w życie 30.07.2020 r.). Zatem w związku z obowiązkiem nałożonym przez ustawodawcę, przekazywanie tytułów wykonawczych przez wierzycieli powinno się odbywać drogą elektroniczną.

Na podstawie wybranych spraw, sprawdzono terminowość ewidencjonowania tytułów wykonawczych w podsystemie EGAPOLTAX, uwzględniając ewentualnie ustanowione w jednostce kontrolowanej przepisy wewnętrzne w zakresie terminowości ewidencjonowania tytułów wykonawczych w podsystemie EGAPOLTAX. Stwierdzono nieprawidłowości w przypadku 4 spraw na 60 badanych spraw, w których wprowadzenie TW nastąpiło po upływie 14 dni od daty wpływu wniosku.

Lp.	Nr tytułu	Data wpływu	Data wprowadzenia do Egapoltax	Upływ czasu pomiędzy datą wpływu a datą utworzenia tytułu w systemie EGAPOLTAX (w dniach)
1	██████	13/08/2018	29/08/2018	16
2	██████	11/10/2018	30/10/2018	19
3	██████	01/02/2019	25/02/2019	24
4	██████	12/12/2018	30/01/2019	49

W oparciu o powyższe zestawienie ustalono, że w 4 przypadkach nastąpiło opóźnienie w rejestracji tytułu, co na 60 badanych spraw stanowi 7% badanych spraw. Opóźnienie w rejestracji sprawy w podsystemie EGAPOLTAX w 1 sprawie nr: ██████ wpłynęło na opóźnienie we wszczęciu egzekucji administracyjnej. W tej sprawie egzekucję wszczęto po upływie 60 dni od wpływu tytułu wykonawczego.

[Dowód: akta kontroli, Płyta CD str. 9/1240]

W obszarze tym przyznano ocenę częściową pozytywną z uchybieniami.

7.2 Wszczywanie egzekucji

Zgodnie z art. 26 § 5 u.p.e.a. wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą: - doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; - podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Zgodnie z nową funkcjonalnością w przypadku zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego potwierdzenie odbioru zajęcia przez bank przypisane jest do EGAPOLTAX automatycznie. Jednak w przypadku nieprzyjęcia zawiadomienia o zajęciu wierzytelności do realizacji ze względu na nieprowadzenie rachunku bankowego przez bank dla tego zobowiązanego, nie może być mowy o dłużniku zajętej wierzytelności. Zatem za datę wszczęcia egzekucji winna być przyjęta data doręczenia zobowiązanemu zajęcia wierzytelności wraz z odpisem tytułu wykonawczego.

Wprowadzając art. 26 § 5 pkt 2 u.p.e.a. za datę wszczęcia egzekucji uznaje także doręczenie dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, ale dotyczy to sytuacji, gdy data doręczenia zawiadomienia jest wcześniejsza niż data doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Przepis ten w istocie rozstrzyga, którą z dat należy uznać za datę wszczęcia egzekucji. Doręczenie odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu jest konieczne dla skuteczności wszczęcia egzekucji. U.p.e.a. nie określa jednak sposobu doręczenia, co oznacza, że zgodnie z art. 18 u.p.e.a. do doręczeń tych będą miały zastosowanie przepisy K.p.a. W myśl przepisu art. 44 K.p.a. w razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43: operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego; pismo składa się na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) –

w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ.

Na podstawie wybranych 60 spraw, zbadano prawidłowość i terminowość wszczęcia egzekucji administracyjnej.

Dla potrzeb kontroli przyjęto założenie, że od momentu wpływu tytułu wykonawczego do komórki egzekucyjnej do daty wszczęcia egzekucji administracyjnej nie powinno upłynąć więcej niż 60 dni.

W badanych 60 sprawach stwierdzono:

- w 35 sprawach - terminowe wszczęcie egzekucji (58% spraw poddanych kontroli).
Od momentu wpływu tytułu wykonawczego do komórki egzekucyjnej do daty wszczęcia egzekucji administracyjnej nie upłynęło 60 dni;
- w 25 sprawach nieterminowe wszczęcie egzekucji (42% spraw poddanych kontroli).
Od momentu wpływu tytułu wykonawczego do komórki egzekucyjnej do daty wszczęcia egzekucji administracyjnej upłynęło powyżej 60 dni;

25 tytułów wykonawczych było wszczętych po upływie 60 dni od daty wpływu TW do organu egzekucyjnego. Zaznaczyć jednak należy, że z 25 spraw 19 zostało zakończonych, co obrazuje poniższa tabela. Zestawienie TW wszczętych po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego.

Lp.	Nr TW	Data wszczęcia	Data zakończenia sprawy
1		2019-01-29	2022-12-07
2		2020-01-16	
3		2022-02-07	
4		2020-03-05	
5		2020-03-25	
6		2020-03-18	
7		2020-03-27	2022-11-29
8		2020-05-29	
9		2020-04-21	2022-03-03
10		2019-02-13	2021-03-18
11		2019-11-14	2021-05-20
12		2020-05-12	2021-07-28
13		2020-04-06	2021-03-23
14		2020-05-19	2021-09-01
15		2016-01-15	2021-08-10
16		2020-04-14	2021-08-11
17		2020-03-25	2021-07-28
18		2020-03-30	2021-08-23
19		2021-04-21	2021-12-28
20		2020-05-07	2021-08-23
21		2018-03-22	2021-01-12
22		2019-09-11	2021-01-12
23		2019-11-29	2021-01-11
24		2020-04-06	2021-01-12
25		2020-05-11	2021-01-26

[Dowód: akta kontroli, str. 9/143-175, 74-504, 837-854, 875-921, 963-973, 1001-1048, 1065-1074, 1076-1111, 1130-1147, 1164-1174]

Zwrócono również uwagę na sposób wszczynania egzekucji, i tak:

- w 40 sprawach – wszczęcie nastąpiło poprzez doręczenie dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności (rachunku bankowego, świadczenia emerytalnego, wynagrodzenia za pracę, zajęcie innych wierzytelności), co stanowi 67% spraw poddanych kontroli;
- w 20 sprawach - wszczęcie nastąpiło poprzez przesłanie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, co stanowi 33% spraw objętych kontrolą;

[Dowód: akta kontroli, str. 9/88-1239]

W 3 sprawach/na 40 ww. spraw gdzie wszczęcie nastąpiło poprzez doręczenie dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności/ stwierdzono, że organ egzekucyjny nie doręczył zobowiązanemu odpisu TW. W toku kontroli, w dwóch sprawach podjęto próbę kolejnego doręczenia, natomiast w 1 przypadku umorzono postępowanie z uwagi na zgon zobowiązanego (dotyczy spraw nr: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]).

[Dowód: akta kontroli, str. 9/552-610, 715-775]

Zaznaczyć jednak należy, że analiza wytypowanych w wyniku próby spraw nie wykazała przypadków wysyłania do zobowiązanych wyłącznie odpisów tytułów wykonawczych, bez jednoczesnego wykonania czynności egzekucyjnej. W każdej sprawie próbowano podjąć czynność egzekucyjną jednakże w 25 sprawach z opóźnieniem.

Działanie takie może być dopuszczalne tylko pod warunkiem wykazania jego celowości w konkretnej sprawie. Wszczęcie egzekucji było poprzedzone poszukiwaniem majątku i źródeł dochodu zobowiązanego w oparciu o informacje własne urzędu, w tym zawarte w administrowanych bazach danych (np.: OGNIVO, POLTAXPlus, WRO-System, e-ORUS. K@WA), jak również w uzasadnionych przypadkach o informacje pochodzące z baz danych podmiotów zewnętrznych.

Z przedstawionego wyżej stanu faktycznego wynika, że organ egzekucyjny nie zachował należytej staranności w działaniach związanych z wszczęciem egzekucji administracyjnej i podejmowaniem czynności egzekucyjnych z uwagi na nieterminowe wszczynanie egzekucji administracyjnej. Natomiast podkreślenia wymaga fakt, że powyższe ustalenia dotyczą TW wpływających do urzędu głównie w IV kwartale roku 2019 i I kwartale 2020 roku, kiedy wystąpił powyżej opisany nagły przyrost wpływających do załatwienia spraw oraz w 2020 r. w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju. Tylko 4 sprawy z 25 wszczętych powyżej 60 dni od daty wpływu, wpłynęły w 2017-2018 roku, co stanowi 7% badanych spraw.

Dokonując oceny wszczęcia egzekucji administracyjnej przez organ egzekucyjny Kontrolerzy uwzględnili wyjaśnienia Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu złożone w toku kontroli dotyczące dużej ilości wpływających spraw w ostatnim kwartale 2019 roku i pierwszym kwartale 2020 r. Przyznano w tym obszarze ocenę częściową pozytywną z nieprawidłowościami.

7.3 Podejmowanie czynności w toku postępowania egzekucyjnego

Kontrolą w zakresie podejmowania czynności w toku postępowania egzekucyjnego oraz rejestrowania czynności, zdarzeń i powodów egzekucyjnych, objęto 60 postępowań.

a) Działania związane z poszukiwaniem majątku zobowiązanego

Co do zasady podejmowanie czynności związanych z poszukiwaniem majątku odbywa się na etapie przyjęcia tytułu wykonawczego do egzekucji w celu jak najszybszego wszczęcia egzekucji. Zasadą jest, że pierwsze poszukiwanie majątku dokonywane jest we własnych zasobach urzędu, korzystając z dostępnych baz danych: POLTAX, CzM, OGNIVO, CEPiK, EKW, WRO-SYSTEM, SeRCe, CEIDG, K@WA. Dokumentowanie ustaleń następuje poprzez wydruki z tych systemów lub sporządzanie adnotacji oraz notatek służbowych. W toku prowadzonych postępowań podejmowane są cyklicznie kolejne próby poszukiwania majątku w zależności od wstępnych ustaleń w tym zakresie. W praktyce w przypadku egzekucji mandatów karnych nie są wykorzystywane mechanizmy powzięcia informacji o majątku od wierzycieli. W celu poszukiwania majątku wykorzystywane są własne zasoby informatyczne i bazy danych dostępne organowi egzekucyjnemu oraz dodatkowo są sporządzane zapytania do podmiotów zewnętrznych w trybie art. 36 u.p.e.a. np. do ZUS, Policji.

Analiza spraw wykazała, że w każdej sprawie podejmowano próby ustalenia majątku zobowiązanego, jednak w części spraw próby te podejmowane były wyłącznie na etapie przyjęcia tytułu wykonawczego do egzekucji.

Narzędziem, z którego korzystał kontrolowany organ egzekucyjny była baza danych e-Orus oraz aplikacja K@wa.

W raporcie e-Orus Karta odpowiedzi na pytanie o zobowiązanym widnieją informacje dotyczące m.in.: adresów zobowiązanego, rachunków bankowych, działalności gospodarczej, płatników, miejsca zatrudnienia, zeznań rocznych, składanych deklaracji, przychodów z zeznań, spadków, darowizn, informacji o nieruchomościach, o rzeczach ruchomych, nabytych środkach transportu.

W aplikacji K@wa dostępne są takie funkcje jak: analiza informacji o zobowiązanym (z uwzględnieniem pobranych danych z systemu Ognivo), analiza czynności w otwartych sprawach, wydruk zwrotnych potwierdzeń odbioru, generowanie list tytułów do archiwizacji (inwentaryzacja spraw zamkniętych przekazywanych do archiwum), generowanie plików CSV do systemu Ognivo w celu wykonania zapytań o rachunki, import odpowiedzi na zapytania o rachunki z systemu Ognivo do lokalnej tablicy, generowanie raportów m.in. dotyczących składek zdrowotnych wykazanych w PIT-37 i PIT-36.

Ponadto analizując czynności poszukiwania majątku w kontrolowanych sprawach stwierdzono, że obecnie organ często korzysta z automatycznego ustalenia majątku zobowiązanego. Jest to nowa funkcjonalność, która monitoruje wszystkie rachunki zobowiązanego wykorzystując do tego bazę danych Ognivo.

Pozyskane informacje nie zawsze wykorzystywano w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych, nie stwierdzono natomiast pozorności podejmowanych działań.

W 23 sprawach brak było udokumentowania w aktach sprawy automatycznego ustalenia informacji o majątku zobowiązanego lub potwierdzenia przekazania zapytania do banku w systemie Ognivo (sprawy o nr: [REDACTED]

[REDACTED]).

[Dowód: akta kontroli, str. 9/240-267, 359-373, 394-551, 694-822, 837-854, 1148-1239]

Weryfikując sprawność podejmowanych działań w celu poszukiwania majątku zobowiązanego stwierdzono przypadki braku wykorzystania informacji posiadanej przez organ. Organ egzekucyjny nie zawsze stosował środki egzekucyjnych pomimo posiadania informacji o majątku zobowiązanego pozwalających na ich zastosowanie. Stwierdzono również niską dynamikę egzekucji, przez którą należy rozumieć podejmowanie kolejnych środków egzekucyjnych lub czynności zmierzających do ustalenia majątku zobowiązanego po upływie 180 dni.

O niewykorzystywaniu w odpowiednim zakresie informacji będących w posiadaniu jednostki kontrolowanej mogą świadczyć sprawy, w toku których nie dokonano zajęć ujawnionego majątku przy braku innych informacji, wskazujących na brak celowości czy możliwości zajęcia.

Na zbadanych 60 spraw stwierdzono brak zastosowania środka do znanego organowi składnika majątkowego:

- w 19 sprawach brak zajęcia znanego organowi rachunku bankowego (dotyczy sprawy nr: [REDACTED]),
[Dowód: akta kontroli, str. 9/109-142, 268-373, 425-440, 516-551, 645-693, 789-801, 837-874, 900-921, 951-990, 1001-1007, 1065-1074, 1099-1111]
- w 5 sprawach brak zajęcia wynagrodzenia za pracę (dot. sprawy nr: [REDACTED]),
[Dowód: akta kontroli, str. 9/240-267, 359-373, 492-515, 855-874]
- w 1 sprawie brak zajęcia świadczenia ZUS (dot. sprawy nr [REDACTED]),
[Dowód: akta kontroli, str. 9/974-990]
- w 2 sprawach brak czynności dotyczących ustalenia miejsca pobytu/zamieszkania zobowiązanego (dot. sprawy nr: [REDACTED]).
[Dowód: akta kontroli, str. 143-175, 802-822]

W 47 przypadkach /na 60 spraw/ ustalono brak przydziału TW do służby, natomiast w 22 przypadkach brak udokumentowania wykorzystania znanego organowi nr telefonu celem wezwania zobowiązanego do uregulowania należności wynikającej z TW.

[Dowód: akta kontroli, str. 88-1239]

Zaniechanie czynności egzekucyjnych w terenie było spowodowane trwającą w kontrolowanym czasie epidemią, co mogło się przyczynić do braku skuteczności zakończonych postępowań. Nie odnotowano jednak całkowitej bezczynności w kontrolowanych sprawach.

b) Stosowanie środków egzekucyjnych oraz przebieg realizacji dokonanych zajęć egzekucyjnych

Zgodnie z art. 7 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie. Z kolei w myśl § 2 organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków - środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego.

Działania podejmowane w toku egzekucji powinny cechować się racjonalnością, ekonomią i być uzależnione od okoliczności konkretnej sprawy (np. wysokość egzekwowanych należności, daty przedawnienia). Organ winien aktywnie i z zaangażowaniem dążyć do zrealizowania celu egzekucji. Nie zmierza natomiast do poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej, jak i pozostaje sprzeczne z zasadą gospodarności oraz celowości:

- dokonywanie pozornych lub mało istotnych czynności egzekucyjnych, które nie służą samemu procesowi egzekucji, angażując przy tym zasoby ludzkie i finansowe;
- nierealizowanie zastosowanych środków egzekucyjnych;
- niepodejmowanie innych czynności egzekucyjnych przy częściowym pobraniu egzekwowanej należności.

Dla potrzeb kontroli przyjęto założenie, że przerwy w dokonywaniu kolejnych czynności egzekucyjnych dłuższe niż 180 dni wymagają wyjaśnień ze strony jednostki kontrolowanej.

Na podstawie wybranych spraw, dokonano oceny przerw pomiędzy podejmowanymi czynnościami oraz czy podejmowane działania/czynności zmierzały do wykonania zobowiązania. Ponadto analizując przebieg realizacji dokonanych zajęć egzekucyjnych ustalono:

- czy dłużnik zajętej wierzytelności wypełnił ciążące na nim obowiązki, tj. udzielił odpowiedzi na zajęcie;
- przekazał środki pieniężne tytułem zajęcia.

Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bytomiu stosował następujące środki egzekucyjne, prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku uiszczenia należności:

- zajęcia rachunków bankowych,
- zajęcia świadczeń emerytalnych,
- zajęcia wynagrodzeń za pracę,
- zajęcia innych wierzytelności.

Na podstawie badanych akt ustalono, że spośród 60 spraw objętych kontrolą, 30 spraw zakończono w 2021 roku, a 9 spraw zakończono w 2022 roku poprzez:

- E0 – zapłata- 13 spraw;
- E2 - Umorzenie (brak wymagalności, umorzenie, ...) art.59 §1 pkt 2- 10 spraw;
- E9 - Umorzenie (bezskuteczność egzekucji) – 16 spraw.

W powyższym zakresie ustalono, że spośród 13 spraw zakończonych zapłatą w 2021 r. i 2022 r.:

- w 7 sprawach nastąpiła zapłata całości należności, poprzez skuteczne zastosowanie środków egzekucyjnych,
- w 6 sprawach należność główna uległa przedawnieniu, przy czym koszty upomnienia i koszty egzekucyjne uregulowane zostały przez zobowiązanego lub w wyniku zastosowanych środków egzekucyjnych.

Z przedstawionego wyżej stanu faktycznego wynika, że w 21 sprawach postępowanie egzekucyjne jest nadal prowadzone.

Analizując przebieg prowadzonych postępowań stwierdzono, że organ egzekucyjny podejmował czynności egzekucyjne związane z poszukiwaniem majątku w celu zastosowania środków egzekucyjnych, jednak niejednokrotnie podejmowane czynności okazywały się nieskuteczne. Organ egzekucyjny w okresie pandemii nie podejmował poszukiwania majątku w terenie ze względu na panujące obostrzenia.

Badając poszczególne sprawy zwrócono również uwagę na dynamikę podejmowanych czynności. Na podstawie wszystkich dokonanych w poszczególnych sprawach czynności egzekucyjnych wyliczono przerwy między czynnościami.

Dla potrzeb kontroli przyjęto założenie, że przerwy w dokonywaniu kolejnych czynności egzekucyjnych dłuższe niż 180 dni wymagają wyjaśnień ze strony jednostki kontrolowanej.

W powyższym zakresie ustalono, że w sprawach - spośród 60 poddanych kontroli, w przypadku 53 spraw przerwy w dokonywaniu kolejnych czynności egzekucyjnych były dłuższe niż 180 dni. Zestawienie przerw przedstawia poniższa tabela.

Lp.	Nr TW	data	kod zakończenia	przerwy
1		2022-10-26	E9	576 dni i 249 dni i 621 dni
2				1544 dni
3		2022-12-07	E9	1469 dni i 288 dni
4				1393 dni
5				1347 dni
6				1294 dni
7				1224 dni
8		2022-05-13	E0	675 dni i 673 dni i 593 dni
9				1042 dni
10				838 dni
11				995 dni
12				989 dni
13				980 dni
14		2022-11-29	E9	836 dni
15				947 dni
16		2022-03-03	E0	650 dni
17		2022-03-02	E0	711 dni
18				961 dni
19				960 dni
20				770 dni
21				670 dni
22				625 dni
23		2022-10-26	E9	614 dni
24				550 dni
25				419 dni
26		2022-01-12	E9	366 dni
27				366 dni
28		2021-03-18	E0	986 dni
29		2021-03-18	E0	746 dni

30		2021-05-20	E0	536 dni
31		2021-07-28	E0	457 dni
32		2021-03-23	E0	343 dni
33		2021-09-01	E0	461 dni
34		2021-09-15	E0	384 dni
35		2021-04-30	E2	220 dni i 1722 dni
36		2021-08-10	E2	429 dni
37		2021-11-29	E2	1091 dni
38		2021-08-11	E2	502 dni
39		2021-07-28	E2	340 dni
40		2021-08-23	E2	496 dni
41		2021-12-28	E2	525 dni
42		2021-08-10	E2	244 dni
43		2021-08-23	E2	471 dni
44		2021-01-12	E9	1032 dni
45		2021-01-12	E9	495 dni
46		2021-01-11	E9	408 dni
47		2021-01-14	E9	371 dni
48		2021-01-12	E9	279 dni
49		2021-01-12	E9	333 dni
50		2021-01-26	E9	285 dni
51		2021-01-12	E9	308 dni
52		2021-01-29	E9	612 dni
53		2021-11-16	E9	792 dni

Z powyższego zestawienia wynika również, że na 53 sprawy, w których przerwy pomiędzy czynnościami wynosiły powyżej 180 dni, 34 sprawy zostały zakończone w tym 10 spraw zapłatą.

W przypadku spraw, w których przerwy pomiędzy czynnościami wynosiły powyżej 180 dni zwrócono się do organu egzekucyjnego o wyjaśnienia.

Na powyższą okoliczność Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bytomiu złożył wyjaśnienia, z których wynika, że na przerwy w dokonywaniu kolejnych czynności egzekucyjnych (powyżej 180 dni) miał między innymi wpływ:

W latach 2019 do 2022 do tut. organu egzekucyjnego wpłynęło 47 587 tytułów o kodzie GNMK (w samym grudniu 2019 roku do tut. organu wpłynęło ponad 3000 sztuk TW). Obecnie organ egzekucyjny prowadzi postępowania egzekucyjne na podstawie 72 043 spraw, w tym 41 472 spraw o kodzie GNMK, które stanowią 58 % całości prowadzonych postępowań (według stanu na dzień 18 stycznia 2023 roku). W latach 2019 do 2022 poprzez zapłatę zakończono 22 132 szt. TW czyli ok 48% ilości, która w tym czasie wpłynęła. Tutaj należy zauważyć, iż miasto Bytom należy do najmniej zamożnych. Niski poziom dochodów mieszkańców lub jego brak powoduje, że ściągalność takich zaległości jak mandaty jest znacznie utrudniona. Znaczny odsetek mandatów ma charakter porządkowy tj. niewłaściwe zachowanie w miejscu publicznym, spożywanie alkoholu itp. Mandaty za wykroczenia drogowe stanowią mniejszość. W zakresie mandatów porządkowych najbardziej skutecznym sposobem jest egzekucja z powstałych nadpłat w podatku. W mniejszym stopniu z rachunków bankowych z uwagi na posiadanie przez zobowiązanych świadczeń korzystających ze zwolnienia ustawowego lub płacę minimalną. W tej grupie spraw większość zobowiązanych utrzymuje się ze świadczeń społecznych i cechuje się niskim poczuciem obowiązku zapłaty nałożonego mandatu, co stanowi specyfikę miasta Bytomia. Bardzo duża liczba tytułów obejmowała należności o krótkim

okresie dochodzenia, zagrożone przedawnieniem. Pomimo znacznych przerw w stosowaniu środka egzekucyjnego odnotowanego w systemie Egapoltax, informacja o posiadanych rachunkach bankowych lub nowym miejscu zatrudnienia była monitorowana. Część postępowań nie była kończona po 180 dniach faktycznej beczynności z uwagi na czasochłonność kompletowania materiału do wykazania beczynności, co przy tak znacznym stanie ilościowym stanowi bardzo duże obciążenie czasowe. W części przypadków postępowania pozostawały czynne z uwagi na powtarzające się skuteczne zajęcia nadpłat w podatku (raz w roku).

Po zakończeniu okresu pandemii w pierwszej kolejności załatwiano sprawy wymagające pilnej interwencji, dotyczące głównie należności podatkowych oraz z tytułu składek ZUS. Pomimo znacznej wnikliwości i staranności przy prowadzonych postępowaniach należy pamiętać, że czynnik ludzki ma wpływ na poprawność działań. W szczególności przy tak dużej ilości dokumentów jakie są gromadzone w organie egzekucyjnym.

...Ograniczenie możliwości prowadzenia działań egzekucyjnych – wykonywania przez poborców czynności w terenie oraz dostępu zobowiązanych do bezpośredniego kontaktu w urzędzie skarbowym, z uwagi na stan zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV2.

[Dowód: akta kontroli, str. 9/82-85, 88-551, 611-714, 776-930, 951-990, 1001-1239]

Z wyjaśnień Naczelnik Urzędu oraz analizy dokonanej przez Kontrolerów wynika, że najczęstsze przyczyny znacznych przerw pomiędzy zarejestrowanymi czynnościami, które widnieją w EGAPOLTAX to:

- obostrzenia związane z pandemią i zmieniona w związku z tym organizacja pracy,
- duży wpływ TW w latach 2019-2022 o kodzie GNMK, w tym duża liczba tytułów obejmowała należności o krótkim okresie dochodzenia, zagrożone przedawnieniem,
- zobowiązani nieposiadający składników majątkowych nadających się do egzekucji, a także zobowiązani odbywających kary w zamkniętych zakładach karnych, wobec których równolegle toczyły się postępowania egzekucyjne na podstawie innych tytułów wykonawczych,
- stosowanie środka egzekucyjnego z powstałych nadpłat w podatku, wobec ww. zobowiązanych, co przy braku innego majątku był jednym skutecznym środkiem egzekucyjnym.

Dokonując oceny powyższego obszaru przyjęto wyjaśnienia Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu w zakresie przerw w podejmowanych czynnościach w 32 sprawach. Analiza tych spraw wykazała bowiem, że poszukiwanie majątku zobowiązanego nie przyniosło efektu, stwierdzono brak majątku z którego efektywnie można było prowadzić egzekucję i nie uzyskano w ostatnich 2 latach w toku podejmowanych czynności żadnych kwot. Ponadto w jednym przypadku do organu wpłynął tytuł z przedawnioną należnością główną (przekazany zgodnie z właściwością miejscową).

W stwierdzonych przerwach w 21 pozostałych sprawach, 15 spraw dotyczyło kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnienia z uwagi na przedawnienie należności głównej.

Nie uznano wyjaśnień Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bytomiu odnośnie 21 spraw w których stwierdzono przerwy w dokonywaniu kolejnych czynności egzekucyjnych dłuższych niż 180 dni, co stanowi 35 % badanych spraw. W związku z powyższym przyznano w tym zakresie ocenę cząstkową negatywną.

7.4 Stosowanie instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego

Zgodnie z art. 56 § 1 u.p.e.a.

postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu w całości lub części:

- w razie wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej,
- w razie śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany ze zobowiązanym, a jest prowadzona egzekucja z rzeczy lub prawa majątkowego, które nie wygasło wskutek śmierci zobowiązanego,
- w razie utraty przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych i braku jego przedstawiciela ustawowego,
- na żądanie wierzyciela,
- w innych przypadkach przewidzianych w ustawach.

W badanych sprawach nie stwierdzono okresów zawieszenia postępowania egzekucyjnego.

7.5 Zasadność kontynuowania lub zakończenia postępowania egzekucyjnego w kontekście podjętych czynności egzekucyjnych

W pobranej próbie według ściśle określonych kryteriów zawartych w programie kontroli znalazło się:

- 10 spraw zamkniętych kodem E9, tj. umorzonych ze względu na bezskuteczność prowadzonego postępowania,
- 10 spraw zamkniętych kodem E2, tj. ze względu na brak wymagalności obowiązku,
- 10 spraw zamkniętych kodem E0, tj. zapłata.

W 2022 r. organ egzekucyjny zakończył postępowania w 9 sprawach z 30 wybranych w wyniku próby tytułów wykonawczych czynnych, obejmujących zaległości z tytułu mandatów karnych o kodzie podstawy prawnej GNMK, GUKS, GM48, (Raport 4.3 arkusz 3).

Z 9 spraw zakończonych w 2022 r.:

- 6 spraw zamknięto kodem E9, tj. bezskuteczność prowadzonego postępowania,
- 3 sprawy zamknięto kodem E0, tj. zapłata.

Z powyższego zestawienia wynika zatem, że spośród 60 postępowań egzekucyjnych objętych kontrolą:

- w 21 sprawach egzekucja jest kontynuowana,
- w 13 sprawach postępowanie zakończono zapłatą,
- w 10 sprawach stwierdzono brak wymagalności obowiązku (przedawnienie),
- w 16 sprawach nastąpiło umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na to, że dalsza egzekucja administracyjna była bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródeł dochodu zobowiązanych, z których możliwe byłoby wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne.

[Dowód: akta kontroli, Płyta CD str. 9/1240]

Jak wyżej podano w 21 sprawach egzekucja jest kontynuowana (w sprawach o nr: [REDACTED])

[REDAKOWANE]). W sprawach tych znajduje się 18 spraw, w których należności z tytułu mandatu karnego uległy przedawnieniu.

Organ egzekucyjny prowadzi postępowania, zgodnie z zaleceniem Ministerstwa Finansów wyrażonym w piśmie nr DPP9.851.10.2019.JW z dnia 18 marca 2019 r.

(...) w przypadku przedawnienia należności z tytułu mandatu karnego, dochodzonej w toku postępowania administracyjnego, postępowanie to nie powinno zostać umorzone jeśli do zapłaty nadal pozostają koszty upomnienia. Organ egzekucyjny w takim przypadku nie powinien umarzać postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., lecz – po aktualizacji w EGAPOLTAX danych w zakresie wysokości kwoty należności na tytule wykonawczym poprzez jej wyzerowanie – kontynuować je w celu wyegzekwowania kosztów upomnienia, które to zgodnie z art. 64c § 6 u.p.e.a., dochodzone są na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego egzekwowany obowiązek(...).

W przypadku natomiast podjęcia egzekucji w stosunku do kosztów i stwierdzenia bezskuteczności prowadzonego postępowania należało zgodnie z zaleceniem Ministerstwa Finansów wyrażonym w ww. piśmie umorzyć postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. i wyraźnie wskazać, że bezskuteczność egzekucji odnosi się do kosztów oraz, że grzywna nałożona mandatem karnym uległa przedawnieniu.

W sprawach, które uległy przedawnieniu organ egzekucyjny podejmował kroki w okresie ich wymagalności celem wyegzekwowania dochodzonych zaległości. Organ egzekucyjny poszukiwał majątku zobowiązanego i w każdej sprawie podejmował próbę dokonania czynności egzekucyjnej lecz nie zawsze stosował środki egzekucyjne mimo posiadania informacji o majątku zobowiązanego pozwalających na ich zastosowanie z uwagi na duże spiętrzenie spraw. Jednak z wyjaśnień udzielanych przez Kierownika Działu oraz Naczelnika Urzędu wynika, że systematycznie podejmowane są środki celem dokonania analizy spraw i ich zamknięcia, co potwierdza ilość zamkniętych spraw w roku 2021 r.

Ponadto główną przyczyną niewyegzekwowania zaległości z tytułu mandatów karnych, które uległy przedawnieniu jest bezskuteczność prowadzonego postępowania, czyli brak źródeł dochodu i majątku zobowiązanych, a co za tym idzie niemożność zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych. Jak wyjaśnił naczelnik urzędu specyfika miasta Bytom powoduje, że wielokrotnie jednym skutecznym środkiem egzekucyjnym jest zajęcie nadpłaty w podatku dochodowym wynikająca z zeznania rocznego. Powyższe powoduje, że występują przerwy pomiędzy czynnościami przekraczające 180 dni, a także wydłuża się czas trwania postępowania. Zaznaczyć również należy, że w sprawach w których TW wpłynęły do organu egzekucyjnego w latach 2018-2020 wierzyciel wystawiał TW często krótko przed przedawnieniem należności z tytułu mandatu karnego, co powodowało, że czas przeznaczony na wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego był bardzo ograniczony. W grupie 18 spraw które uległy przedawnieniu, a postępowanie jest dalej prowadzone do kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych w 5 sprawach mandaty nałożone w 2017 r. – tytuły wykonawcze wpłynęły do organu egzekucyjnego w 2018 r.-1 szt., a 4 szt. w 2019 r. , mandaty nałożone w 2018 r. - tytuły wykonawcze wpłynęły do organu egzekucyjnego w 2020 r. W jednym przypadku do organu wpłynął tytuł z przedawnioną należnością główną, przekazany zgodnie z właściwością miejscową przez inny organ egzekucyjny.

[Dowód: akta kontroli, str. 9/359-373]

Analizując zasadność zakończenia postępowania egzekucyjnego poprzez jego umorzenie na podstawie art. 59 § 2 u.p.e.a. Kontrolerzy zwrócili uwagę zarówno na czynności podejmowane w sprawach objętych kontrolą, jak również na czynności podejmowane w innych sprawach tych zobowiązanych. Zbadano czy organ egzekucyjny podejmując decyzję o zakończeniu postępowania egzekucyjnego zgromadził wyczerpujące informacje na temat majątku i źródeł dochodu zobowiązanego i wyczerpał wszystkie przesłanki, które uzasadniałyby zakończenie prowadzonego postępowania. Zasadność podjętych decyzji zweryfikowano na podstawie informacji zawartych w dostępnych bazach danych oraz dokumentów źródłowych.

Zaznaczyć należy, że w przypadku zakończenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności organ egzekucyjny szczegółowo uzasadniał podjęte decyzje.

Organ egzekucyjny monitoruje tytuły wykonawcze pod kątem ich przedawnienia i odpisuje w podsystemie EGAPOLTAX wysokość kwoty głównej przez jej wyzerowanie, ponieważ zgodnie z art. 7 § 3 u.p.e.a. stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy. Proces monitorowania przedawnienia zobowiązania z tytułu mandatów karnych nie jest opisany i objęty żadną wewnętrzną procedurą.

Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami przez kierownika działu SEE prowadzony nadzór nad aktualizacją tytułów wykonawczych o kodzie GNMK, z uwagi na przedawnienie należności głównej sprawowany jest poprzez okresowe sporządzanie raportu z aplikacją K@WA „Zestawienie spraw o podstawie prawnej GNMK niewymagalne”.

7.6 Rejestrowanie czynności, zdarzeń i powodów egzekucyjnych w podsystemie EGAPOLTAX

Dla potrzeb kontroli przyjęto założenie, że nieprawidłowe jest rejestrowanie czynności, zdarzenia i powodu egzekucyjnego po 14 dniach od zaistnienia zdarzenia np. otrzymanie potwierdzenia odbioru zawiadomienia o zajęciu przez dłużnika zajętej wierzytelności (POT).

Na podstawie wybranych spraw, zweryfikowano poprawność i terminowość rejestrowania czynności, zdarzeń i powodów egzekucyjnych w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych. Na 60 skontrolowanych spraw stwierdzono:

- w 9 sprawach brak było rejestracji zdarzenia DODP (doręczenie odpisu TW) (dot. sprawy nr: [REDACTED]);
[Dowód: akta kontroli, str. 9/143-239, 268-358, 394-419, 516-536, 611-644, 944-949, 1148-1163]
- w 10 przypadkach nastąpiło opóźnienie w rejestracji zdarzenia DODP powyżej 14 dni (dot. sprawy nr: [REDACTED]);
[Dowód: akta kontroli, str. 9/474-491, 875-930, 1008-1020, 1038-1064]
- w 7 sprawach nastąpił brak lub błąd w rejestracji zdarzeń OSW (dot. sprawy nr: [REDACTED]).
[Dowód: akta kontroli, str. 9/441-453, 474-504, 516-536, 611-644, 823-834, 1112-1129]

Nie stwierdzono w badanych sprawach okresów zawieszenia lub wstrzymania egzekucji. W przypadku zamknięcia sprawy w podsystemie EGAPOLTAX dokonano weryfikacji powodów zamknięcia w oparciu o akta wytypowanych spraw, na 39 zamkniętych spraw, 1 sprawa została zamknięta z błędnym kodem zamknięcia (dot. sprawy nr 7962387) w Egapoltax. Powyższe nieprawidłowości w rejestracji zdarzeń powyżej 14 dni stanowią 45 % badanych spraw. Uwzględniając założenia programu kontroli przyznano w tym obszarze negatywną ocenę częściową.

8. Kontrole funkcjonalne

W roku 2020 obowiązywała procedura sprawowania kontroli funkcjonalnej określona na podstawie zarządzenia nr 3/2019 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 18 stycznia 2019 r.

Od roku 2019 zostały określone procedury sprawowania kontroli funkcjonalnej w Dziale Egzekucji Administracyjnej w następującym zakresie:

- Prawdliwość realizacji zadań prowadzonych w Dziale,
- Terminowości załatwiania spraw,
- Prawdliwość wprowadzania danych w aplikacjach komputerowych wykorzystywanych w Dziale.

W okresie kontrolowanym powyższe kontrole były przeprowadzane przez kierownika działu w określonych w zakresie określonym procedurą. W III kwartale 2022 roku nie została przeprowadzona kontrola funkcjonalna z uwagi na zmianę na stanowisku kierownika Działu komórki SEE.

W kontroli funkcjonalnej nie poddane zostały sprawy z próby kontrolnej.

[Dowód: akta kontroli, Płyta CD str. 9/40-44, 1240]

Ocenę ogólną skontrolowanej działalności ustalono w oparciu o średnią ważoną z ocen częściowych poprzez:

- przypisanie poszczególnym ocenom częściowym punktów od 1 do 4 (ocena pozytywna - 4, ocena pozytywna z uchybieniami - 3, ocena pozytywna z nieprawidłowościami - 2, ocena negatywna - 1);
- pomnożenie punktów przyznanych danej ocenie częściowej przez wagę przypisaną określone mu zagadnieniu;
- zsumowanie punktów uzyskanych w pięciu zagadnieniach podlegających ocenom częściowym i podzielenie ich przez 100;
- przełożenie na ocenę ogólną wyniku wg założenia:
 - do 1,50 - ocena negatywna;
 - od 1,51 do 2,50 - ocena pozytywna z nieprawidłowościami;
 - od 2,51 do 3,50 - ocena pozytywna z uchybieniami;
 - od 3,51 - ocena pozytywna.

Dla wyliczenia ogólnej oceny kontroli przyjęto następującą tabelę:

L.p.	ZAGADNIENIE	WAGA (%)	OCENA CZĄSTKOWA (przykładowa)	OCENA OGÓLNA
[1]	[2]	[3]	[4]	[5] = [3] x [4]
1	Organizacja pracy komórek realizujących zadania z zakresu egzekucji administracyjnej	10	4	40
2	Ewidencjonowanie tytułów wykonawczych w podsystemie EGAPOLTAX	15	3	45
3	Wszczynanie egzekucji	25	2	50
4	Podejmowanie czynności w toku postępowania egzekucyjnego	35	1	35
5	Rejestrowanie czynności, zdarzeń i powodów egzekucyjnych w podsystemie EGAPOLTAX	15	1	15
Ocena ogólna:				185/100=1,85

OCENA OGÓLNA WYLICZONA WG POWYŻSZYCH ZAŁOŻEŃ

Działania Urzędu Skarbowego w Bytomiu kierowanego przez Naczelnika, w badanym zakresie oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Za stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości odpowiedzialność należy przypisać pracownikom bezpośrednio zaangażowanym w realizowane procesy oraz osobom nadzorującym ich realizację.

Wszystkie ujawnione w toku kontroli uchybienia i nieprawidłowości były omawiane z kierownikiem jednostki.

W związku z powyższym, uwzględniając ilość i wagę poczynionych ustaleń oraz skutki ich wystąpienia, wskazana powyżej ocena działalności Urzędu w obszarze egzekucji administracyjnej w obszarze mandatów karnych jest adekwatna do podjętych ustaleń.

Wnioski i zalecenia pokontrolne

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli zostały przedstawione w Projekcie wystąpienia pokontrolnego, doręczonym 30 stycznia 2023 roku, do którego Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bytomiu nie wniósł zastrzeżeń o czym poinformował pismem nr 2405-SEE.711.136.2023.SOŁ z 31.01.2023 r.

Przedstawiając powyższe wyniki kontroli, działając na podstawie ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej, polecam podjęcie działań zmierzających do:

1. Rejestrowania bez zbędnej zwłoki wszystkich czynności i zdarzeń w podsystemie Egapoltax, w tym zamykania spraw z odpowiednim kodem zamknięcia zgodnie ze stanem faktycznym i prawnym.
3. Przestrzegania zasad prawidłowości, staranności i kompletności gromadzenia oraz przechowywania dokumentów stanowiących akta sprawy.

4. Wzmoczenia nadzoru służbowego nad pracą komórki SEE celem zapobieżenia powstawaniu w przyszłości stwierdzonych nieprawidłowości, ukierunkowanego na przeciwdziałanie przedawnieniu zobowiązań objętych TW, w szczególności poprzez:
- podejmowanie czynności bez zbędnej zwłoki, w tym wszczynanie egzekucji w terminie nie dłuższym niż 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego,
 - niezwłoczne zastosowanie środka egzekucyjnego do znanego organowi majątku,
 - stosowanie wszystkich dostępnych środków egzekucyjnych prowadzących do efektywnego zakończenia egzekucji,
 - zapobieganie powstawaniu nieuzasadnionych przerw pomiędzy podejmowaniem czynności egzekucyjnych,
 - zwiększenie efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych m.in. poprzez organizację pracy oraz pełne i bezzwłoczne wykorzystanie posiadanych (np. dane z POLTAX, CZM) lub możliwych do pozyskanych z zewnątrz informacji o składnikach majątkowych zobowiązanych – informatyczne bazy danych (m.in. JPK, CEPIK, KW, Ognivo) oraz źródła zewnętrzne w trybie zapytań z art. 36 u.p.e.a.,
 - przydzielanie tytułów wykonawczych do służby w przypadku braku możliwości skutecznej egzekucji w oparciu o posiadane dane,
 - wykorzystywanie informacji kontaktowych do zobowiązanych oraz odpowiednie udokumentowanie ich w aktach sprawy zgodnie z przepisami k.p.a.,
 - niezwłoczne podejmowanie czynności weryfikacyjnych dotyczących zamian adresu zamieszkania lub siedziby zobowiązanego ustalonego w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego,
 - doręczanie wszelkiej korespondencji zgodnie z przepisami k.p.a.

Niezależnie od powyższego polecam Panu Naczelnikowi wzmoczenie nadzoru nad komórką kontrolowaną i podjęcie stosownych działań, zmierzających do usunięcia ujawnionych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości.

Ponadto polecam wzmoczenie działań w ramach nadzoru poprzez prowadzenie adekwatnej i skutecznej kontroli funkcjonalnej w obszarze objętym kontrolą.

Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Na podstawie art. 49 ww. ustawy, proszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Ponadto proszę o przesłanie w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania Wystąpienia pokontrolnego informacji o efektach wdrożonych zaleceń pokontrolnych.

Podstawa prawna

Art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. Nr 224).

Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej w Katowicach
mł. insp. Mariusz Cupiał
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Korespondencję otrzymują:

1. Pan Rafał Kandzia
Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bytomiu (wysyłka drogą elektroniczną)
2. IAS IWW1 aa

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych

Ogólną klauzulę informacyjną dot. przetwarzania danych osobowych znajdą Państwo na stronie Biuletynu Informacji Publicznej [Izby Administracji Skarbowej w Katowicach](#) w zakładce Organizacja – Ochrona Danych Osobowych oraz w siedzibach organu na tablicach informacyjnych.