

PROTOKÓŁ KONTROLI

Przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Zabrze, ul. Powstańców Śląskich 5-7 (kod 41-800), REGON: 000515951, zwanym w dalszej części protokołu „Urzędem”.

Prezydentem Miasta Zabrze, zwanym dalej „Prezydentem”, od dnia 20 listopada 2002 r. do dnia 6 grudnia 2006 r. był Pan Jerzy Gołubowicz. Od dnia 6 grudnia 2006 r. Prezydentem jest Pani Małgorzata Mańka-Szulik.

[Dowód: akta kontroli, str. 2-5]

Kontrolę przeprowadził Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 063400 z dnia 19 czerwca 2008 r. w okresie od 23 czerwca do 10 października 2008 r. z przerwą w dniach: od 4 do 10 lipca, od 11 do 23 sierpnia, 9 i 19 września oraz 2 i 3 października 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1]

Przedmiotem kontroli była efektywność egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ wykonawczy gminy w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 kwietnia 2008 r.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

NIK w latach 2006-2008 nie przeprowadzała w Urzędzie kontroli, których zakres przedmiotowy obejmował zagadnienia będące przedmiotem niniejszej kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 6-16]

1. Analiza procedur rejestracji zdarzeń w zakresie realizacji podatków i opłat.

1.1. W Urzędzie powołano komórki organizacyjne w celu prowadzenia rachunkowości oraz egzekucji podatków i opłat, tj. Wydział Budżetu, zwany dalej „WB” Wydział Księgowości Urzędu, zwany dalej „WK” oraz Wydział Podatków i Egzekucji Administracyjnej, zwany dalej „Wydziałem PEA” lub „PEA”. WB składał się z Referatu Księgowości Budżetu Miasta, WK składał się z Referatu Księgowości Jednostki Budżetowej Urzędu. Do zadań pierwszego referatu należało m.in. sporządzanie sprawozdań z działalności finansowej i budżetowej Miasta. Do zadań drugiego z Referatów należało m.in.:

- obsługa finansowo księgowa Urzędu,



- ewidencja finansowo-księgowa w zakresie dochodów własnych Miasta i Skarbu Państwa oraz ich uzgadnianie z wydziałami merytorycznymi prowadzącymi analitykę i windykację wpływów budżetowych.

Do zadań PEA należało m.in. prowadzenie:

- aktualizacji ewidencji podatników podatków i opłat lokalnych,
 - postępowań i kontroli podatkowych w zakresie podatków i opłat lokalnych,
 - ewidencji finansowo-księgowej należności z tytułu podatków i opłat lokalnych,
- oraz wymiar, pobór i windykacja podatków i opłat lokalnych.

Ponadto w Wydziale PEA wyodrębniono Referat Egzekucji Administracyjnej, do którego zadań należało prowadzenie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych Miasta oraz sporządzanie protokołów o stanie majątkowym.

Wydział PEA prowadził ewidencję analityczną dla podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości oraz od środków transportu opłat: od posiadania psa, targowej i eksploatacyjnej. Do zakresu działania Wydziału Infrastruktury Komunalnej, zwanego dalej „wydziałem IK”, należało m.in. zarządzanie siecią publiczną dróg: gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych, prowadzenie spraw związanych z reklamami umieszczanymi w pasach drogowych zarządzanych przez Miasto dróg oraz prowadzenie strefy płatnego parkowania niestrzeżonego. Wydział Zarządzania Nieruchomościami, zwany dalej „wydziałem ZN”, prowadził sprawy z zakresu opłat adiacenckich. Ww. wydziały prowadziły ewidencje w swoim zakresie. Wydział Strategii i Rozwoju Miasta prowadził sprawy związane ze sporządzaniem, aktualizacją i zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta, w tym sprawy renty planistycznej. Wydziały te podlegały bezpośrednio Skarbnikowi Miasta. Sprawy związane z opłatą za pobyt w izbie wytrzeźwień prowadziła Izba Wytrzeźwień, która była odrębną jednostką budżetową.

[Dowód: akta kontroli str. 21-53]

W zakresach czynności konkretnych pracowników wydziału PEA i WB zapisano zadania dotyczące podatków i opłat objętych zakresem jego działania, w szczególności obejmujące:

- kontrolę terminowości wpłat,
- windykacja należności, w szczególności: wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych,
- zwrot nadpłat,
- prowadzenie rejestrów wymiarowych, przypisów i odpisów ustalonych zobowiązań,

-
- bieżące uzgadnianie prowadzonych rejestrów wymiarowych oraz rejestrów przypisów i odpisów z księgowością,
 - przyjmowanie i ewidencjonowanie wszelkich zmian związanych z prawem własności oraz ulg i zwolnień,
 - weryfikacja zadłużenia, a w przypadku ich przedawnienia przygotowanie akt dokumentujących przedawnienie zobowiązań,
 - dokonywanie niezbędnych czynności mających na celu skuteczne działanie jako wierzyciel w postępowaniach egzekucyjnych,
 - kontrola podatników w zakresie stosowania powszechności opodatkowania,
 - sporządzanie informacji do sprawozdań finansowych na podstawie których sporządzane są sprawozdania zbiorcze,
 - sporządzanie zbiorczych sprawozdań budżetowych.

Ponadto w zakresach obowiązków służbowych poszczególnych pracowników zapisano odpowiedzialność za należyte i terminowe wykonanie spraw w nich wykazanych.

[Dowód: akta kontroli str. 17-20 oraz 54-108]

W sprawach rozłożenia na raty lub umorzenia należności wprowadzono do stosowania wzory protokołów, w których pod wnioskami wynikającymi z przeprowadzonego postępowania podpisy składały trzy osoby: sporządzający, sprawdzający i zatwierdzający.

W Urzędzie nie określono granicznych terminów wystawiania upomnień oraz dokonania pierwszej czynności egzekucyjnej. Natomiast zgodnie z wydanym przez Naczelnika Wydziału Budżetu i Finansów zaleceniem nr 1/2006 dla Referatu podatków i opłat lokalnych tytuły wykonawcze należy wystawiać na bieżąco, tj. najpóźniej do 3 miesięcy od dnia otrzymania potwierdzenia odbioru upomnienia lub decyzji określającej wysokość zobowiązania.

Przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.) zwanej dalej „*ustawą o post.egz.adm.*” nie określają granicznego terminu, po jakim czasie od terminu doręczenia upomnienia należy wystawić tytuł wykonawczy. Jednak zgodnie z art. 18 ww. ustawy w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej „*KPA*”. Zgodnie z art. 35 § 1 KPA organy administracji publicznej zobowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

W sprawie ustalenia 3 miesięcznego terminu wystawiania TW Dyrektor Urzędu Ewa Weber (w 2006 r. Naczelnik Wydziału Budżetu i Finansów) podała:

„Tryb postępowania wierzyciela należności pieniężnych, przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.). Zgodnie z § 3 powołanego rozporządzenia, jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie, określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Jeżeli należność w terminie określonym w upomnieniu nie zostanie uregulowana, wówczas wierzyciel zgodnie z § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia wystawia tytuł wykonawczy. W związku z powyższym w analizowanej sprawie nie mają zastosowania przepisy art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Popierając powyższe należy podkreślić, iż przepisy art. 35-38 Kodeksu postępowania administracyjnego mogą mieć wyłącznie zastosowanie do wydania przez organy administracji państwowej indywidualnych aktów administracyjnych (glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1995r., SA/Kr 95/95. Teza Nr 1. W. Chróścielewskiego). Tytuł wykonawczy nie jest decyzją, tylko dokumentem urzędowym. Nie można uznać go za decyzję w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nawet wówczas, gdy jest on pierwszym dokumentem, w którym stwierdzono, że na zobowiązanym ciąży określony obowiązek (P. Przybysz Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz. Warszawa 2006; wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 25 października 1996r., I SAB/Wr 1/96 – LexPolonica oraz wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 30 października 1998r., I SA/Wr 1249/96 – LexPolonica).”

Zdaniem Naczelnika Wydziału PEA zasady rachunkowości wprowadzone przez Prezydenta, zalecenia Naczelnika Wydziału oraz zakresy obowiązków pracowników w sposób niezbędny ograniczają dowolność działania pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 271-277]

W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kontrolowano należyte i terminowe wykonywanie obowiązków przez poszczególnych pracowników odpowiedzialnych za wystawianie upomnień oraz wykonywanie czynności egzekucyjnych skoro nie określono terminów dokonywania ww. czynności, Prezydent udzieliła następujących wyjaśnień:

„W Zarządzeniu Nr 152/OR/2007 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 28 lutego 2007r. ze zm. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Zabrzu, szczegółowo

określiłam zadania naczelników oraz zakresy działania wydziałów. Zgodnie z zapisem § 14 w/w zarządzenia do zadań naczelników wydziałów/biur i kierowników komórek równorzędnych urzędu w szczególności należy prawidłowe organizowanie i kierowanie pracą wydziału (komórki równorzędnej) oraz opracowywanie zakresów czynności i powierzanie obowiązków podległym pracownikom. Powyższe dookreślone zostało w § 16 pkt 3 który wskazuje, że szczegółowe kompetencje i odpowiedzialność pracowników określają zakresy czynności ustalone przez naczelnika wydziału/ kierownika komórki równorzędnej. Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych w § 15 pkt 6 wskazanego zarządzenia wskazałam, iż wydziały prowadzą sprawy związane z obsługą gospodarki finansowo – księgowej wynikającej z zakresu działania wydziału. W związku z powyższym w celu zapewnienia na każdym poziomie należytej i terminowej kontroli wprowadziłam jednolite wzory zakresów obowiązków, które zawierają m.in. elementy kontrolne określone w Zarządzeniu o kontroli”

W przedstawionych dokumentach nie określono granicznych terminów wystawianie upomnień oraz wykonywanie czynności egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1018-1022]

2. Organizacja systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

Prezydent ustalił w formie pisemnej zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) zakładowy plan kont, który został w dniu 7 września 2006 r. dostosowany do zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761 ze zm.). Zakładowy plan kont zawierał m.in., w rozdziale IV Zasady prowadzenia rachunkowości podatków i opłat lokalnych pobieranych przez Urząd. W rozdziale tym zapisano m.in., że ewidencja zobowiązań podatkowych i opłat lokalnych prowadzona jest w Wydziale PEA w formie rejestrów wymiarowych i rejestrów przypisów – odpisów (korekt), przy czym dla podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego oraz od środków transportu prowadzona jest komputerowo. Podstawę wpisów do rejestrów wymiarowych odnoszących się do podatników są decyzje oraz nakazy płatnicze oraz deklaracje. Zmiany wynikłe w ciągu roku korygowane są przez pracowników na kartotekach podatników, następnie tworzony jest rejestr przypisów i odpisów (korekt) i jest zaksięgowany z datą wykonania operacji. Do udokumentowania przypisów i odpisów podatków i opłat

lokalnych nieprzypisanych służą dowody zrealizowanych wpłat/wypłat w danym dniu. Ewidencja umorzeń dla poszczególnych podatków i opłat prowadzona jest z uwzględnieniem danych co do: podatnika, jego adresu, kwoty umorzenia oraz daty decyzji. W przypadku nie złożenia wymaganej przepisami prawa deklaracji lub wykazu nieruchomości wzywa się podatnika do złożenia ww. dokumentu, a następnie przeprowadza się postępowanie w celu wydania decyzji wymiarowej. Jeżeli podatek nie zostanie zapłacony w terminie wysyła się upomnienie za potwierdzeniem odbioru. Ustalono dolną granicę wysyłania postanowień o zarachowaniu należności podatkowych i kosztów ubocznych w łącznej kwocie 10 zł oraz upomnień w kwocie 20 zł. Ponadto Plan kont zawierał wykaz programów stosowanych przy prowadzeniu podatkowej ewidencji księgowej. Tytuły wykonawcze zwane dalej „TW” na zaległości podatkowe wraz z ewidencją sporządza księgowy. TW dotyczące podatników posiadających adres zamieszkania lub siedzibę w Zabrzu przekazuje się do referatu egzekucji administracyjnej, pozostałe przesyła się do właściwego Urzędu Skarbowego. Ponadto w rozdziale VI zasad (Instrukcja poboru zaległych należności) określono zasady pobierania wpłat z tytułu zaległych należności lub stosowania innych środków egzekucyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 139-232]

Prezydent wprowadził w dniu 22 stycznia 2008 r. do stosowania regulamin kontroli wewnętrznej, w którym ustalono zasady tej kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 109-133]

Nie ustalono pisemnie procedur (mechanizmów kontrolnych) polegających na badaniu i porównywaniu stanu faktycznego ze stanem wymaganym w przypadku windykacji i egzekucji. Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik PEA: na podstawie zasad rachunkowości, regulaminu kontroli oraz zakresów czynności poszczególnych pracowników stosowano następujące mechanizmy w tym zakresie:

Windykacja:

- pracownik zajmujący się windykacją po automatycznym wystawieniu upomnień weryfikuje czy podatnik dokonał wpłat na zaległości objęte upomnieniem (dotyczy to okresu od wystawienia upomnienia do dnia wysłania do podatnika),
- po otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru doręczenia upomnienia pracownicy dokonują kontroli wpłaconych należności przez podatników, w przypadku ich braku wystawiane są tytuły wykonawcze,
- pracownicy wykonują zestawienie „Raty bez TW”, które umożliwia analizę kart kontowych pod kątem braku wystawionego upomnienia bądź tytułu wykonawczego,



-
- pracownicy dokonują kontroli poprawności kart kontowych, poprzez wydruk zestawienia, na którym wykazywane są wszystkie kartoteki z błędami typu, brak terminu płatności, zaległość – nadpłata, przerachowania,
 - wykonywane są zestawienia kartotek, dla których brak jest daty potwierdzenia odbioru decyzji wymiarowych i przekazywane są pracownikom wymiaru podatków, celem dokonania kontroli powstania obowiązku podatkowego,
 - weryfikacja dokonanych wpłat przez podatników w celu ograniczenia lub wycofania tytułów wykonawczych,
 - pracownicy wykonują zestawienie wykazujące kartoteki, na których należy wygasić decyzje rozkładające na raty, w przypadku braku lub nieterminowej wpłaty przez podatnika,
 - w przypadku zwrotów tytułów wykonawczych do wierzyciela, pracownik dokonuje analizy wraz z ustaleniem przyczyn zwrotu,
 - pracownik dokonuje analizy zestawienia wysłanych tytułów wykonawczych i w przypadku braku realizacji egzekucji, wysyła do właściwego organu egzekucyjnego zapytanie o przebieg prowadzonego postępowania egzekucyjnego.

Egzekucja:

- każdorazowe potwierdzanie przyjęcia od wierzyciela TW wraz z ewidencją. Dokonywane jest ono poprzez stosowne zapisy zawierające datę oraz podpis przyjmującego ewidencję,
- kontrola TW pod względem zgodności z dostarczoną ewidencją,
- kontrola dopuszczalności zastosowania egzekucji administracyjnej, w tym formalna tytułu wykonawczego – spełnienie wymogów określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- skierowanie tytułu do egzekucji i nadanie klauzuli wykonalności tytułom spełniającym wymogi, a następnie nadanie kolejnego numeru ewidencyjnego (wprowadzanie danych do systemu ewidencji komputerowej SOE),
- przydział służby poborcom oraz jej odbiór merytoryczny i ilościowy dokonywany jest przez pracowników prowadzących rejon egzekucyjny. Natomiast kierownik kontroluje zakres czynności dokonanych przez poborców tzw. „przeroby”,
- kontrola kwitariuszy będących w posiadaniu poborców pod kątem zgodności wpłat gotówkowych w kasie tutejszego Urzędu,
- kontrola terminu dokonywania wpłat gotówkowych przez poborców w terminie określonym w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Zabrze Nr 127/KSU/2006 ze zmianami,

- prowadzenie kontroli przy wykorzystaniu systemu komputerowego SOE w zakresie ruchu tytułów wykonawczych gdzie badany jest stan TW na dzień, ilość rozpoczętych egzekucji, TW wycofanych przez wierzyciela, ilość TW załatwionych, spłaconych, a także badany jest stan TW pozostających do realizacji wraz z kwotą do wyegzekwowania,
- dokonywana jest również kontrola przy wsparciu systemu SOE w zakresie wyegzekwowanych należności wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi – umożliwiającą stały monitoring egzekwowanych należności i porównywanie go z okresami poprzednimi. W oparciu o prowadzony monitoring na bieżąco można uzyskać informacje dotyczące należności pozostających do wyegzekwowania, tym samym prowadzona jest kontrola porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym.

[Dowód: akta kontroli str. 770-783]

W latach 2006-2008 (I kwartał) w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli w komórkach organizacyjnych realizujących zadania z zakresu prowadzenia egzekucji administracyjnej w zakresie podatków i opłat lokalnych (PEA i WB). Kontrolę Wydziału PEA w projekcie planu kontroli na 2008 r. zapisano na II półrocze 2008 r. W lipcu 2008 r. Prezydent wyraziła zgodę na przesunięcie terminu jej przeprowadzenia na II kwartał 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 109-138]

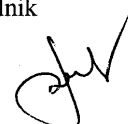
W latach 2006 – 2008 (30 kwietnia) pracownicy Urzędu przeprowadzili cztery kontrole podatkowe (wszystkie w 2008 r.).

Zgodnie z art. 290 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, przebieg kontroli kontrolujący dokumentuje w protokole. Protokół jest sporządzany w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, przy czym jeden z nich kontrolujący doręcza kontrolowanemu.

Zgodnie z art. 284 § 1 ww. ustawy wszczęcie kontroli podatkowej następuje przez doręczenie kontrolowanemu upoważnienia do jej przeprowadzenia oraz okazanie legitymacji służbowej.

Wszystkie kontrole przeprowadzono na podstawie wydanych przez Prezydenta upoważnień. Nie sporządzano protokołów z kontroli. Jedną z ww. kontroli przeprowadzono jednoosobowo, a pozostałe w zespołach dwuosobowych. Po wszystkich czterech kontrolach wydano decyzje wymiarowe lub o wysokości zobowiązań zgodne z ustaleniami kontroli, realizując w ten sposób ich wyniki.

W sprawie nie prowadzenia kontroli podatkowych w latach 2006-2007 Pani Naczelnik Wydziału PEA podała:



„W okresie od 01.01.2006r. do 30.04.2008r. w trakcie trwającego postępowania podatkowego, przeprowadzano oględziny nieruchomości celem potwierdzenia stanu faktycznego. Z przeprowadzonych oględzin pracownicy sporządzali notatki służbowe, w których opisany był stan faktyczny sprawy. We wskazanym okresie nie były przeprowadzane kontrole podatkowe, gdyż pracownicy weryfikowali zgodność ewidencji gruntów i budynków z ewidencją podatkową w związku przeprowadzoną w latach 2004 – 2006 modernizacją użytków gruntowych na terenie miasta Zabrze. Ponadto, w trakcie realizacji jest weryfikacja ewidencji podatkowej, w związku z planowaną zmianą zapisów w systemie informatycznym obsługującym podatek od nieruchomości od 01 stycznia 2009 roku.”

W latach 2006-2007 sporządzano notatki służbowe z przeprowadzanych lustracji nieruchomości, w wyniku ich weryfikacyjnej kontroli stwierdzono m.in. sporządzenie 4 notatek w 2006 r. oraz 6 w 2007 r.

W sprawie nie sporządzania protokołów kontroli zgodnie z wymogami ww. ustawy Pani Naczelnik Wydziału PEA udzieliła następujących wyjaśnień:

„Z przeprowadzonych kontroli nie były sporządzane protokoły zgodnie z art. 290 ustawy Ordynacja podatkowa, gdyż błędnie przyjęto, iż wystarczające jest sporządzenie notatki służbowej potwierdzającej stan faktyczny. Od dnia 01.07.2008r. kontrole dokonywane są zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa.”

[Dowód: akta kontroli str. 260-270 oraz 358-365]

W Urzędzie powołano z dniem 1 stycznia 2006 r. Biuro Audytu Wewnętrznego, przy czym audytor był zatrudniony w Urzędzie od dnia 15 marca 2004 r. W Biurze na dzień 30 września 2008 r. zatrudnionych było 4 pracowników, w tym 2 audytorów. W Planie Audytu na 2006 r. ujęto kontrolę zadania „Podatki i opłaty lokalne”, dla którego ocena końcowa ryzyka wynosiła 82,8 %, przy czym zadanie to nie było wcześniej objęte audytem, a priorytet kierownictwa określono jako duży. Audyt Z2/2006 Podatki i opłaty lokalne obejmował dokumentację 2005 r. w referacie Podatków i Opłat Lokalnych (do wystawienia TW). Audyt nie obejmował prowadzenia egzekucji. W jego wyniku sformułowano następujące wnioski:

- wprowadzić w możliwie krótkim czasie, system komputerowy poboru podatku od środków transportowych, który wyeliminuje istniejące nieprawidłowości,
- sprawować nadzór nad pracownikami referatu podatków i opłat lokalnych, aby egzekwować realizację przez nich nowowprowadzonych mechanizmów kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem podstaw prawnych dokonywania odpisów.

Od dnia 1 stycznia 2007 r. dopuszczono do stosowania podsystemy programu komputerowego dot. wymiaru i windykacji podatku od środków transportowych. Natomiast

w dniu 15 września 2006 r. Prezydent pismem z dnia 13 maja 2008 r. polecił Skarbnikowi i Naczelnikowi Wydziału PEA wzmocnić nadzór nad pracownikami ww. wydziału. Naczelnik WB wprowadził Zalecenie 1/2006, określające m.in. zasady windykacji i egzekucji (w tym trzy miesięczny termin wystawiania TW), z którym pracownicy referatu podatków i opłat lokalnych zapoznali się i zobowiązali do jego stosowania.

W Planie Audytu na 2007 r. windykacja i egzekucja podatków i opłat nie została ujęta, ponieważ w analizie obszarów ryzyka zadanie budżet i finanse, pomimo dużego priorytetu kierownictwa uzyskało ocenę 61 %. Zadania objęte audytem uzyskały powyżej 80 %. W 2008 r. w Planie nie ujęto zadań Podatki i opłaty lokalne oraz Egzekucja (pojawiała się jako osobne zadanie), gdyż uzyskały one odpowiednio oceny 60 i 71 %, pomimo priorytetu kierownictwa określonego na poziomie wysokim. Zadania objęte planem uzyskały wyższe oceny.

[Dowód: akta kontroli str. 233-259 oraz 358-365]

Dwa razy w roku (na koniec i na półroczu) pracownicy Wydziału PEA opracowują (dla Prezydenta) kartę zadania (Wpływy z podatków i opłat) nr RP/01/na dany rok sprawozdanie ze stanu realizacji zadania dochodowego za dany okres. W sprawozdaniach opisano m.in. dla poszczególnych podatków i opłat stany należności pozostałych do zapłaty w tym zaległości (w podatku od nieruchomości: w tym zaległości objęte hipoteką). W karcie opisywano w podziale wg Polskiej Klasyfikacji Działalności największych dłużników (np. przetwórstwo przemysłowe 14 521,3 tys. zł, górnictwo i kopalnictwo 4 378,0 tys. zł na koniec 2007 r.). W karcie opisywano spadek zaległości oraz jego przyczyny. Ponadto pracownicy Wydziału PEA sporządzali wydruki zestawień z systemu komputerowego obejmujące zaległości nieobjęte TW, które następnie analizowano. Na przedstawionych przykładowych wydrukach m.in. z 19 września 2006 r. i 18 czerwca 2007 r., widnieją odręczne dopiski pracowników dotyczące analizy poszczególnych zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 294-365]

W sprawie dokonywania analiz stanu i struktury zaległości oraz formułowania i wykorzystywania wniosków w tym zakresie Prezydent podała:

„Zarówno przy planowaniu, jak i realizacji budżetu omawiany jest stan zadłużenia z tytułu podatków i opłat lokalnych, gdyż właśnie wpływy z podatków to jedno z ważniejszych źródeł dochodów oraz największa pozycja w budżecie. Dokonywana analiza stanu zadłużenia oraz uzyskanych wpływów, po złożeniu wniosku o udzielenie ulgi przez podatnika, wpłynęła na wydanie decyzji odmownych bądź wyrażających zgodę na udzielenie ulgi w zakresie umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków i opłat lokalnych. Wydane decyzje znacząco wpływają na realizację dochodów. Dla przykładu można wskazać

I półrocze 2008 roku, w którym w wyniku udzielonych ulg w zakresie rozłożenia na raty podatku od nieruchomości od osób prawnych uzyskano dochód w wysokości 2.098.090,00 zł, w tym należność główna 1.780.626,78 zł oraz należne odsetki 317.463,22 zł. W latach 2005 – 2008 do Wydziału Podatków i Egzekucji Administracyjnej dopuszczono do stosowania systemy komputerowe, w wyniku czego wymiar, windykacja i egzekucja jest prowadzona na bieżąco. Obecnie wszystkie dochody realizowane przez w/w wydział obsługiwane są przez systemy komputerowe. W wyniku analizy zatrudnienia oraz wpływu dużej ilości tytułów wykonawczych do Referatu Egzekucji Administracyjnej, podjęłam decyzję o zwiększeniu zatrudnienia pracowników realizujących zadania z zakresu egzekucji administracyjnej. Szczegółowe dane dotyczące stanu i struktury zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych przedstawione są w dokumentach dotyczących budżetu miasta, tj. w projekcie budżetu miasta na kolejne lata, w sprawozdaniach z wykonania budżetu za dany rok, w informacjach z wykonania budżetu za I półrocze oraz w aktualizacjach Wieloletniego Planu Finansowego. Dokonywana analiza stanu zaległości wpłynęła na znaczący wzrost dochodu w budżecie miasta. Analiza stanu i struktury zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych były wielokrotnie przedmiotem analizy i dyskusji kierownictwa Urzędu Miejskiego w Zabrzu. W wyniku prowadzonych rozmów doprowadzono do zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Zabrzu (załącznik nr 8), w którym wyodrębniono Wydział Podatków i Egzekucji Administracyjnej. Ustalenia i podejmowane decyzje, m.in. w zakresie przyjmowania nowych pracowników spowodowały, że następuje proces redukcji zadłużenia, a ściągalność jest na stale zwiększającym się poziomie.”

[Dowód: akta kontroli str. 308-344]



3. Ewidencjonowanie należności i zaległości podatkowych.

Dochody Miasta Zabrze w roku 2007 wyniosły 549 819,6 tys. zł i były wyższe o 14 % od dochodów wykonanych w 2006 r. Dochody własne Miasta w 2007 r. wyniosły 315 456,9 tys. zł, a ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 17 %. Dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których ustalania lub określenia i pobierania właściwy jest organ gminy wyniosły w 2007 r. 63 647,5 tys. zł i były wyższe o 10 % od analogicznych dochodów uzyskanych w roku 2006. Zaległości z tytułu ww. opłat i podatków w okresie objętym kontrolą uległy zmniejszeniu i wyniosły 33 419,4 tys. zł na koniec 2007, co stanowiło 82,7 i 73,1 % stanu zaległości na koniec 2005 i 2006 r. Kwota dochodów uzyskiwanych w wyniku egzekucji w 2007 r. uległa znacznemu zwiększeniu (o 143,5 % w stosunku do roku 2006) i wyniosła 1 034,4 tys. zł. Poniżej zestawienie realizacji dochodów zgodne ze sprawozdaniami (Rb-27) w zł (tabela nr 1):

Wyszczególnienie	2005 r. (stan na 31 grudnia)		2006 r.				2007 r.				2008 r. (stan na 30 kwietnia)			
	Zaległości 2		Planowane 3	Dochody wykonane 4	Zaległości 5		Planowane 6	Dochody wykonane 7	Zaległości 5		Planowane 6	Dochody wykonane 7	Zaległości 8	
Dochody miasta ogółem:	102 213 877		490 973 776	480 567 482	109 523 323		531 905 489	549 819 655	79 812 499		611 177 668	228 566 702		x
w tym, dochody własne (ogółem)	102 213 877		274 365 239	266 614 931	109 523 323		291 358 239	315 456 936	79 812 499		399 252 189	139 327 182		x
w tym, dochody z tytułu podatków i opłat ogółem:	40 421 170		58 489 500	57 909 460	45 680 301		60 634 000	63 647 553	34 440 428		63 799 200	24 238 310	33 419 408	
w tym, dochody z tytułu podatków i opłat uzyskane w wyniku egzekucji	x		x	424 712	x		x	1 034 406	x		x	489 968		x

[Dowód: akta kontroli str. 278-289]

System finansowo księgowy prowadzony w Urzędzie nie pozwala na bieżąco śledzić wysokości zaległości w dochodach Miasta ogółem, w tym w dochodach własnych (brak takich danych np. na 30 kwietnia 2008).

W tej sprawie Prezydent podała:

„wartość dochodów realizowanych przez miejskie jednostki budżetowe (bez Urzędu Miejskiego w Zabrzu) stanowi ok. 7 % wartości dochodów Miasta. Głównymi dochodami budżetu są subwencje i dotacje, a jednostką osiągającą najwyższe dochody spośród jednostek budżetowych jest Urząd Miejski. System finansowo-księgowy stosowany w jednostce budżetowej Urząd Miejski pozwala na bieżące monitorowanie zaległości w dochodach. Pozostałe 80 jednostek budżetowych pracuje w odrębnych systemach finansowo-księgowych. Posiadany przez Urząd Miejski system finansowo-księgowy jest systemem pozwalającym na taki wgląd w dane. Wdrożenie go w pozostałych jednostkach wymaga m.in. położenia sieci światłowodowej. Zadanie to zostało ujęte w środkach budżetowych. Dopiero po zakończeniu tej inwestycji możliwe jest powiązanie wszystkich jednostek systemem finansowo-księgowym.”

[Dowód: akta kontroli str. 278-289 oraz 1018-1022]

Prowadzona w Urzędzie ewidencja spełniała wymogi określone w §§ 9-28 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761) oraz sposób jej prowadzenia umożliwia bieżące monitorowanie należności i zaległości podatkowych.

Szczegółowym badaniem objęto 20 decyzji podatkowych wystawionych w okresie objętym kontrolą na należności o największych wartościach i dotyczących nie mniej niż 20 podatników. Objęte badaniem 20 decyzji dotyczyło podatku od nieruchomości od osób fizycznych, a ich łączna wartość wynosiła 1 648,1 tys. zł. Należności wynikające z ww. decyzji zostały przypisane w ewidencji w sposób prawidłowy, przy czym dla 19 decyzji wystawionych w styczniu 2008 r. (jedną decyzję wydano w marcu) przypisu dokonano w ewidencji z datą 16 stycznia, pomimo że decyzje te były opatrzone datami 18, 22, 24, 25 lub 28 stycznia 2008 r. Sposób ich zaewidencjonowania umożliwiał ustalenie wielkości należności podatkowych zarówno według tytułu należności jak również według danego podatnika. Wpływy z podatków (dot. ww. 20 decyzji) były ewidencjonowane prawidłowo, w przypadku wpływów nieterminowych wraz z wpłatą ewidencjonowano odsetki.

W sprawie 19 decyzji z tytułu podatku od nieruchomości wystawionych w styczniu 2008 r. (z datą 18, 22, 24, 25 lub 28), dla których przypisu należności dokonano w dniu 16 stycznia 2008 r. Pani Naczelnik Wydziału PEA podała:

„Wyjaśniam, iż podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy jest naliczany globalnie dla wszystkich nieruchomości (ok. 30.000), natomiast wydruk przedmiotowych decyzji ze względu na ilość jest przeprowadzany etapami.”

[Dowód: akta kontroli str. 290-293, 349-357 oraz 358-365]

Dane zawarte w sprawozdaniach Rb-27S o wykonaniu dochodów budżetowych według stanu na koniec lat 2005, 2006 i 2007 oraz na 30 kwietnia 2008 r., a także wykazane w sprawozdaniach Rb-PDP (z wykonania dochodów podatkowych) były zgodne z danymi ujętymi w ewidencjach poszczególnych podatków i opłat w zakresie kwot przypisanych, wpłaconych oraz stanu zaległości. Badaniem w tym zakresie objęto paragrafy 031 (podatek od nieruchomości), 032 (podatek rolny), 033 (podatek leśny), 034 (podatek od środków transportowych), 037 (opłata od posiadania psa), 043 (wpływy z opłaty targowej), 091 (odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat) w rozdziałach 75615 i 75616. W rozdziałach tych nie występowały paragrafy 044 (wpływy z opłaty miejscowej), 047 (wpływy z opłat za zarząd nieruchomościami gminnymi i 069 (wpływy z różnych opłat). Ww. sprawozdania od miesiąca stycznia 2006 r. były generowane przez system komputerowy.

[Dowód: akta kontroli str. 290-293]

Należności (w tym kwoty przypisu na dany rok) oraz zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wynosiły odpowiednio na dzień (zgodnie ze sprawozdaniami na dany dzień i wydrukami sporządzanymi w tamtym okresie):

31 grudnia 2005 r. 100 123,8 tys. zł (w tym 64 156,2 tys. zł) oraz 40 421,2 tys. zł,

31 grudnia 2006 r. 105 339,8 tys. zł (w tym 68 783,9 tys. zł) oraz 45 680,3 tys. zł,

31 grudnia 2007 r. 107 877,6 tys. zł (w tym 68 631,8 tys. zł) oraz 34 440,4 tys. zł,

oraz na 30 kwietnia 2008 r. 99 656,2 tys. zł (w tym 58 109,9 tys. zł) oraz 33 419,4 tys. zł.

Dochody wykonane z tytułu podatków i opłat objętych niniejszą kontrolą na dzień 31 grudnia 2005 r. wynosiły 56 832,9 tys. zł, i co roku wzrastały zgodnie z danymi zamieszczonymi w tabeli nr 2.

Struktura wartościowa zaległości przedstawiała się na koniec 2007 r. następująco zaległości: do 100 zł stanowiły 0,2 %, do 1 000 zł 3,5 %, do 10 000 zł 9,3 % oraz powyżej 10 000 zł 87,0 %. Przy czym we wszystkich latach objętych kontrolą procentowy udział wartości zaległości ogółem powyżej 10 000 zł wynosił od 85,7 do 93,8 %.

[Dowód: akta kontroli str. 278-289 oraz 366-392]


14 

Liczbę oraz wartość prowadzonych w poszczególnych latach postępowań egzekucyjnych przedstawia tabela nr 2 (w złotych):

Za okres	Liczba upomnień	Kwota zaległości objętych upomnieniami	Liczba przypadków uregulowanych zaległości w wyniku wysłania upomnień	Kwota uregulowanych zaległości w wyniku wysłania upomnień	Liczba tytułów wykonawczych wystawionych	Łączna wartość, na jaką wystawiono tytuły wykonawcze	Liczba tytułów wykonawczych załatwionych	Kwota zaległości wyegzekwowana w drodze postępowania egzekucyjnego przez prezydenta miasta ^{a)}	Łączna kwota, na jaką prezydenta miasta umorzył postępowania egzekucyjne na skutek niesięgalności	Na jaką kwotę przekazano tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych				Kwota wyegzekwowana przez urzędy skarbowe	
										ogółem	w tym:		zbieg egzekucji		egzekucja z nieruchomości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		
2006 r.	9 581	5 734 408	6 144	1 332 862	3 929	3 371 247	1 754	309 561	0	722 402	0	0	46 007		
2007 r.	6 768	16 908 802	5 450	3 229 483	3 668	8 656 964	2 622	273 998	0	1 510 850	46 660	0	533 788		
I+IV 2008 r.	1 479	4 621 975	1 683	1 032 101	981	6 123 986	973	152 428	0	4 903 924	4 881	0	268 990		

Za ww. okresy liczba TW załatwionych w stosunku do liczby TW wystawionych wynosiła odpowiednio 44,6, 71,5 i 99,2 %, natomiast kwota zaległości wyegzekwowana w drodze postępowania egzekucyjnego (przez Prezydenta) w stosunku do kwoty, na jaką wystawiono TW stanowiła odpowiednio 9,2, 3,2 i 2,5 %.

W przypadku należności wyegzekwowanych przez Urzędy Skarbowe ich wysokość w stosunku do kwoty, na jaką wystawiono tytuły wykonawcze w poszczególnych okresach wynosiła odpowiednio 1,4, 6,2 i 4,4 %, natomiast kwota ta w stosunku do kwoty przekazanych do US TW stanowi odpowiednio 6,3, 3,53 i 5,5 %.

[Dowód: akta kontroli str. 393-400]

W dniu 4 października 2007 r. Prezydent skierował odpowiedź na pismo NIK Delegatury w Kielcach, w którym zawarł informacje dotyczące dochodów, zaległości, upomnień, tytułów oraz umorzeń, o które występował NIK.

Rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w tym piśmie, a wielkościami ustalonymi w wyniku ww. kontroli przedstawia zestawienie:

	Wyszczególnienie	W piśmie do NIK	W niniejszej kontroli NIK	Różnica (kol.4-3)
1	2	3	4	5
Rok 2006	Dochody z tytułu*	59 801 181	59 015 119	-786 062
	Jw. przypis	61 340 686	89 221 853	27 881 167
	Zaległości z tytułu*	64 126 536	65 004 512	877 976
	Ilość upomnień	9 417	9 581	164
	Kwota upomnień	5 758 284	5 734 408	23 876
	Ilość tytułów wykonawczych	3 936	3 929	-7
	Kwota tytułów	3 353 696	3 371 247	-17 551
	Kwoty wyegzekwowane	627 677	309 561	-318 116
	Kwota na jaką umorzono postępowania na skutek nieściągalności	133 540	0	-133 540
	Kwota przekazanych tytułów do US	693 802	722 402	-271 455
	Kwota zrealizowanych przez US tytułów	25 428	46 007	-20 579
Rok 2005	przypis dochodów z tytułu*	61 580 314	66 542 023	4 961 709
	zaległości z tytułu*	60 160 322	60 954 768	794 446

* z tytułu podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy

W wyjaśnieniach w sprawie rozbieżności Prezydent szczegółowo wyliczyła różnice oraz uzasadniła je w następujący sposób:

- podane w ww. piśmie dane dotyczące dochodów z tytułu*, jw. przypis oraz zaległości z tytułu (w latach 2005 i 2006) zawierały dane dotyczące dochodów realizowanych przez Wydział Podatków i Egzekucji Administracyjnej, w tym: wpływy z opłaty skarbowej, stałej, administracyjnej za czynności urzędowe, dla których Prezydent nie jest organem właściwym do ich ustalania i określania, a zatem nie są one objęte niniejszą kontrolą NIK. Ponadto nie uwzględniono danych z innych wydziałów prowadzących sprawy opłat parkingowych, reklam, adiacenckiej oraz za pobyt w izbie wytrzeźwień,
- liczba i kwota upomnień: na istniejącą różnicę składają się 2 upomnienia (podatek od nieruchomości) anulowane na kwotę 160 001 zł, 82 upomnienia (z podatku rolnego) wcześniej nie wykazane na kwotę 33 600 zł oraz 84 upomnienia z Wydziału Infrastruktury (opłaty za reklamy i parkingowe) na kwotę 102 523 zł,
- kwoty wyegzekwowane różnica wynika z dwukrotnego wliczenia kwoty z środków transportowych (48 283 zł), zawarcia w kwocie TW zwróconych (269 803 zł) oraz oczywistej omyłki wpisania zamiast cyfry 6 cyfrę 9 (różnica 30 zł),

16 u



- kwoty umorzone na skutek nieściągalności podano kwotę umorzoną przez Komornika Sądowego, a nie Prezydenta.
- ilość i kwota TW podanych w piśmie do NIK wynosiła 3936, na obecnie sporządzonych wydrukach ilość ta wynosi 3839, przy czym wydruki obecnie sporządzane do zestawień nie zawierają tytułów wykonawczych, które zostały anulowane oraz nie są na nich wykazywane tytuły wykonawcze w przypadku których zostało umorzone postępowanie egzekucyjne. System nie umożliwia wyboru takich kryteriów wydruku przy sporządzaniu zestawień. Powyższe skutkowało, iż obecnie wykazano mniejszą ilość tytułów wykonawczych. Tytuły wykonawcze z podatków od środków transportowych wyliczane były ręcznie (do tabelki zostały podane o 2 TW mniej), co jest wynikiem oczywistej omyłki. Dodatkowo w sporządzanych obecnie zestawieniach ujęto 44 TW z podatku rolnego na kwotę 21.675,80 zł oraz 10 TW z Infrastruktury Komunalnej na kwotę 11.696,70 zł.
- kwota tytułów skierowanych oraz zrealizowanych przez Urzędy Skarbowe za rok 2006r. wyliczana była ręcznie. Ponadto zauważono, iż wydruki obecnie sporządzane do zestawień nie zawierają tytułów wykonawczych, które zostały anulowane, oraz nie są na nich wykazywane tytuły wykonawcze w przypadku których zostało umorzone postępowanie egzekucyjne. System nie umożliwia wyboru takich kryteriów wydruku przy sporządzaniu zestawień.

[Dowód: akta kontroli str. 401-415]

Liczba oraz łączna kwota zaległości, wobec których wg stanów na niżej wymienione dni nie podjęto żadnych czynności (nie wystawiono upomnienia ani TW), wynosiła odpowiednio przy czym liczba zaległości nie obejmuje zaległości z tytułu opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień wynosiła:

- stan na 31 grudnia 2005 r.: 3631 zaległości na kwotę 31 776,0 tys. zł (bez izby 31 565,0 tys. zł),
- stan na 31 grudnia 2006 r.: 4144 zaległości na kwotę 27 123,8 tys. zł (bez izby 26 875,2 tys. zł),
- stan na 31 grudnia 2007 r.: 3645 zaległości na kwotę 13 034,7 tys. zł (bez izby 12 796,8 tys. zł),
- stan na 30 kwietnia 2008 r.: 7370 zaległości na kwotę 7 868,0 tys. zł (bez izby 7 268,3 tys. zł).

17 

Kontrolą w tym zakresie objęto 27 przypadków (5 do 8 zaległości o najwyższych kwotach wg stanów na koniec ww. okresów) na kwotę 23 666,7 tys. zł. Zaległości obejmowały więcej niż jedną ratę (rekord), badaniem objęto, w każdym przypadku jedną ratę o najwcześniejszym terminie płatności. Skontrolowane 27 rat obejmowały kwotę 823,9 tys. zł.

W 21 przypadkach TW nie wystawiono do dnia kontroli (tj. do dnia 30 września 2008 r.). W siedmiu przypadkach było to spowodowane upadłością dłużnika (zaległości zgłoszono do sądu), natomiast w dziewięciu przypadkach postępowaniami prowadzonymi przez Urząd w sprawie umorzenia, rozłożenia na raty, przejęcia nieruchomości w trybie art. 66 Ordynacji podatkowej lub zapłaty zobowiązania przez podatnika. W dwóch przypadkach nie wystawienie TW było spowodowane brakiem skutecznego dostarczenia upomnienia lub decyzji.

W przypadku trzech zaległości powstałych w podatku od środków transportowych (karty kontowe nr 127, 402 i 1) na kwotę 7,6 tys. zł tytułów nie wystawiono do dnia kontroli, pomimo że zaległości dotyczyły rat z 2001 i 2002 r., przy czym w 2008 r. jedna zaległość nr 1 na kwotę 0,8 tys. zł została odpisana (sprzedaż pojazdu w latach wcześniejszych), a jedna nr 127 na kwotę 5,6 tys. zł została zapłacona.

W sprawie ww. zaległości z tytułu podatku od środków transportu Inspektor E.S. udzieliła następujących wyjaśnień:

„W poprzednim systemie POTRANS pojazdy rejestrowane, wyrejestrowywane przez Wydział Komunikacji automatycznie przechodziły do podatku od środków transportowych. System samoczynnie dokonywał przypisów, wszystkim znajdującym się w bazie podatnikom, po wpisaniu do systemu POTRANS nowych stawek podatku, obowiązujących w danym roku podatkowym. Od dnia 29.05.2006r.-31.08.2006r. przeprowadzono audyt w podatku od środków transportowych, który stwierdził nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu POTRANS odnośnie przypisów. Zgodnie z zaleceniem pokontrolnym audytu wewnętrznego od 01.01.2007r. rozpoczęto prace w nowym podsystemie, który wyeliminował istniejące nieprawidłowości. Przypisy na kartach kontowych tworzone są tylko na podstawie składanych deklaracji podatkowych bądź doręczonych decyzji określających zaległości. Jednocześnie nadmieniam, że obecnie jesteśmy w trakcie wyjaśniania „zaległości” na poszczególnych k. kontowych.”

W sprawie zaległości dot. karty kontowej nr 402 podała:

„W dniu 2003.01.09 wszczęto postępowanie wyjaśniające z urzędu w sprawie określenia zaległości w podatku od środków transportowych. Decyzję określającą zaległości wystawiono w dniu 2003.12.18. Brak potwierdzenia odbioru decyzji. Dnia 2005.12.19 podatnik wystąpił

z wnioskiem o umorzenie zaległości. Wydano decyzję w dniu 30.01.2006r. – rozłożenie na 24 raty zaległości i odsetek. Podczas weryfikacji stwierdzono, iż podatnik nie płaci rat, lecz nie było możliwe wystawienie poprawnego upomnienia. Nieprawidłowość została zgłoszona do firmy obsługującej podsystem. Wysyłane są ponaglenia lecz do dnia sporządzania wyjaśnienia nie dokonano poprawy. W związku z powyższym nie wystawiono podatnikowi upomnienia.”

Ostatnie ponaglenie zostało wysłane w dniu 22 września 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 416-419 oraz 1013-1017]

Spośród ww. przypadków objętych badaniem w 4 przypadkach (nr 010058, 010170, 010632, 010991) na kwotę 58,0 tys. zł upomnienie wystawiono po upływie terminu dłuższego niż 60 dni (najdłużej po upływie 1613 dniach) od terminu płatności. Jedno upomnienie (nr 010290) dot. raty z 2007 roku na kwotę 93,7 tys. zł wystawiono po upływie 53 dni od terminu płatności. W przypadku jednej raty 5/2002 (010145) na kwotę 0,2 tys. zł nie wystawiono upomnienia, pomimo upływu 76 dni od daty przypisania ww. zaległości do daty złożenia przez podatnika wniosku o umorzenie części zobowiązań i rozłożenia ich na raty. Co uzasadniano zamieszczeniem na deklaracji pouczenia zgodnie z którym stanowiła ona podstawę do wystawienia TW. Sprawę ww. pouczeń szczegółowo opisano na stronie 24 niniejszego protokołu.

W sprawie ww. upomnień wystawianych po upływie terminu 30 dni Podinspektor A.M. w wydziale PEA podała:

„Upomnienia za powyższe raty (nr 010058, 010170, 010632, 010991) nie były wystawiane, ponieważ na składanych przez podatników deklaracjach za lata 2003-2005 zamieszczone było pouczenie zgodnie z którym złożona deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Obowiązki w zakresie księgowości i windykacji podatku od nieruchomości osób prawnych przejęłam w listopadzie 2006 roku. W związku z wdrożeniem od 2006r. systemu komputerowego najpierw musiałam uzupełnić całą bazę danych o wystawione tytuły wykonawcze oraz uzgodnić salda podatników na dzień 31.12.2006r. Na powyższych kartotekach upomnienia zostały wystawione w 2007r. na terminy płatności nawet od 2003 roku ze względu na to, że wcześniej nie było w ogóle upomnień.” Natomiast zwłokę w wystawieniu upomnienia wynoszącą 53 dni (nr 010290) uzasadniała tym, że *„w miesiącu styczniu oprócz księgowania przyjmowałam również deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości co miało wpływ na późniejsze wystawianie upomnień za grudniową ratę podatku”*.

Jeden TW (010632) dla zaległości na kwotę 0,1 tys. zł wystawiono 204 dni po terminie doręczenia upomnienia (6 sierpnia 2007 r.), co wynikało ze złożenia przez Spółkę wniosku o zawieszenia postępowania w tym samym dniu, do którego gmina się przychyliła.

[Dowód: akta kontroli str. 416-419 oraz 1013-1017]

4. Wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych.

W Urzędzie prowadzona jest elektronicznie ewidencja wysłanych upomnień zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), przy czym należność jest ewidencjonowana zarówno co do kwoty, raty, roku i terminu płatności, podczas gdy we wzorze zapisano jedynie rodzaj, okres i kwotę. Ewidencja tytułów wykonawczych jest prowadzona elektronicznie, zgodnie ze wzorem określonym w ww. rozporządzeniu. System umożliwia generowanie raportów oraz upomnień i tytułów wykonawczych. Od 2005 r. upomnienia są generowane i wystawiane przez system komputerowy.

[Dowód: akta kontroli str. 420-435]

W latach 2006, 2007 oraz 2008 (do 30 kwietnia) łączna liczba oraz kwota zaległości, które zostały wpłacone na skutek wysłania upomnienia wynosiły odpowiednio 6144, 5450 i 1683 oraz 1 332,9, 3 229,5 i 1 032,1 tys. zł.

Liczba oraz łączna kwota zaległości według stanu na dzień 31 grudnia 2005, 2006 2007 oraz 30 kwietnia 2008 r. zgodnie z wydrukami sporządzanymi na potrzeby niniejszej kontroli tj. we wrześniu i październiku 2008 r., w tym zaległości objętych upomnieniami oraz objętych tytułami wykonawczymi wynosiła odpowiednio:

- Rok 2005: 8661 zaległości na kwotę 37 966,9 tys. zł, w tym 2680 objętych upomnieniami (nie objętych TW) na kwotę 2 158,8 tys. zł, oraz 3233 objęte TW na kwotę 4 032,0 tys. zł.
- Rok 2006: 9704 zaległości na kwotę 44 290,5 tys. zł, w tym 3170 objętych upomnieniami na kwotę 2 968,6 tys. zł, oraz 3566 objęte TW na kwotę 14 198,1 tys. zł.
- Rok 2007: 9024 zaległości na kwotę 33 538,4 tys. zł, w tym 2596 objętych upomnieniami na kwotę 4 304,1 tys. zł, oraz 3946 objęte TW na kwotę 16 199,6 tys. zł.
- Rok 2008: 9837 zaległości na kwotę 33 808,8 tys. zł, w tym 1693 objętych upomnieniami na kwotę 5 175,1 tys. zł, oraz 1831 objęte TW na kwotę 20 765,6 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 366-400]

Liczba oraz łączna kwota zaległości na które nie wystawiono tytułów wykonawczych pomimo doręczenia upomnienia wynosiła odpowiednio:

20 

- stan na 31 grudnia 2005 r.: 3987 zaległości na kwotę 1 430,8 tys. zł,
- stan na 31 grudnia 2006 r.: 3226 zaległości na kwotę 2 196,2 tys. zł,
- stan na 31 grudnia 2007 r.: 7363 zaległości na kwotę 3 157,1 tys. zł,
- stan na 30 kwietnia 2008 r.: 2603 zaległości na kwotę 3 426,3 tys. zł.

Kontrolą w tym zakresie objęto 24 przypadki (5 lub 6 zaległości o najwyższych kwotach wg stanów na koniec ww. okresów) na kwotę 3 373,6 tys. zł. Zaległości obejmowały więcej niż jedną ratę (rekord), badaniem objęto w każdym przypadku jedną ratę o najwcześniejszym terminie płatności. Skontrolowane 24 raty obejmowały 485,1 tys. zł. W 6 przypadkach na kwotę 80,7 tys. zł TW nie wystawiono do dnia kontroli (tj. do dnia 26 września 2008 r.). W czterech przypadkach było to spowodowane upadłością dłużnika (zaległości zgłoszono do sądu), natomiast w dwóch przypadkach wnioskami (złożonymi w terminie nie przekraczającym 30 dni od daty doręczenia upomnienia) o umorzenie i rozłożenie na raty. W przypadku umorzenia podatnik spłacił zaległość po 22 dniach od wydania decyzji odmownej. W przypadku rozłożenia na raty podatnik spłacił zaległość w ratach ustalonych w decyzji.

W przypadku 15 rat na kwotę 259,8 tys. zł TW wystawiono w latach następnych, po upływie więcej niż 30 dni od daty doręczenia upomnienia. Dotyczyło to następujących TW: czterech (nr 010058, 010377, 010290 i 010406) na kwotę 131,9 tys. zł wystawionych po upływie do 60 dni, sześciu (nr 203280, 010320, 206853A, 010432, 300366 i 202714) na kwotę 114,5 tys. zł wystawionych po upływie do 90 dni oraz pięciu (karty kontowe o nr 300499B, 010438, 010590, 010460, 010911) na kwotę 13,4 tys. zł wystawionych po upływie więcej niż 90 dni od daty doręczenia upomnienia (najdłużej 321 dni na kwotę 2,9 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 436-438]

W sprawie ww. TW wystawianych po upływie terminu 30 dni Naczelnik PEA podała:

„W zakresie wyjaśnień dotyczących pytania, dlaczego wystawiono tytuły wykonawcze po okresie dłuższym niż 30 i 60 dni wyjaśniam, iż czynności wykonano w terminie zgodnie z zaleceniem nr BF.EW-3364-116/06 z dnia 15.09.2006r.” (tj. do 3 miesięcy)

„Nr 010438 po otrzymaniu upomnienia w dniu 07.09.2006r. Spółka złożyła w dniu 20.09.2006r. pismo z prośbą o wstrzymanie postępowania egzekucyjnego oraz podatnik zobowiązał się uregulować zaległość do 31.12.2006r. W odpowiedzi na pismo organ podatkowy w dniu 20.10.2006r. wystosował do podatnika pismo, iż istnieje możliwość wstrzymania wystawienia TW po przedstawieniu pisemnej promesy kredytu, w której będzie uwzględniona spłata zadłużenia wobec Urzędu Miejskiego. W dniu 10.11.2006r. podatnik

dokonał częściowej wpłaty na upomnienie jednak nie wywiązał się z zobowiązania i nie spłacił zaległego podatku do dnia 31.12.2006r. W wyniku uzgodnień ze Spółką dotyczących spłaty tytuł został wystawiony dopiero w kwietniu 2007r.”

Pomiędzy ustalonym terminem wpłaty raty na kwotę 5,8 tys. zł (31 grudnia 2006 r.), a terminem wystawienia TW (25 kwiecień 2007 r.) upłynęło 115 dni.

W pozostałych sprawach wyjaśnienia złożyli pracownicy odpowiedzialni z ich prowadzenie:

Inspektor J.S.:

„Nr 300499B Tytuł wykonawczy wystawiono po 201 dniach od daty odebrania upomnienia, ponieważ w 2005 r. został wprowadzony nowy system windykacyjny w podatku od nieruchomości i w związku z tym wystąpiły problemy z wystawianiem tytułów wykonawczych do Urzędów Skarbowych. Po rozwiązaniu problemu tytuły zostały niezwłocznie wystawione.”

Podinspektor A.M.:

„Nr 010590 zgodnie z zaleceniem Naczelnika Wydziału Budżetu i Finansów z dnia 15.09.2006r. termin wystawienia tytułu wykonawczego wynosi 3 miesiące, opóźnienie wynoszące 51 dni spowodowane było tym, iż w okresie od września 2006 nawet do połowy roku 2007 uzupełniana była baza danych o wystawione tytuły wykonawcze, co miało wpływ na bieżące prowadzenie egzekucji.”

Ww. TW obejmujący ratę na kwotę 0,1 tys. zł wystawiono 141 dni od daty doręczenia upomnienia.

„Nr 010460 pod wskazanym adresem (zgodnie z KRS) Spółka jest nieznana. Ze względu na fakt iż upomnienie wróciło do Urzędu z adnotacją adresat wyprowadził się wszczęcie postępowania egzekucyjnego zostało utrudnione. Po rozmowie telefonicznej z pracownikiem Urzędu Skarbowego uzyskano informacje, iż na podstawie w/w upomnienia nie może być prowadzona egzekucja, ponieważ jest ono nieskutecznie doręczone. W wyniku toczącego się postępowania wyjaśniającego podjęto działania mające na celu min. ustalenie nowego adresu czy likwidatora spółki, które nie powiodły się. Pomimo powyższego organ podatkowy postanowił wystawić tytuł wykonawczy.”

Ww. TW obejmujący ratę na kwotę 3,3 tys. zł wystawiono po 152 dniach od daty doręczenia upomnienia.

„Nr 010911 w dniu 08.11.2006r. wystawiono upomnienie do podatnika jednak pod wskazanym adresem tj. ul. Opolska Tarnowskie Góry brak jest takiej Spółki. W ramach ustalenia adresu w dniu 15.03.2007r skierowano wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego.

Zgodnie z uzyskanym wnioskiem nowy adres Spółki to ul Webera 8 Zabrze, na który ponownie wystawiono upomnienie. Jednak pod wskazanym adresem Spółki też nie ma. Upomnienie wróciło z adnotacją adresat wyprowadził się. Obecnie znajduje się tam hurtownia jaj o nazwie . Próby dotarcia do osób wchodzących w skład zarządu Spółki poprzez ustalenie adresów zamieszkania w ewidencji ELUD nie powiodły się, ponieważ osoby te nie figurują w ewidencji tutejszego Urzędu. Ponadto ustalono w Wydziale Geodezji ze od 2005r. Spółka nie posiada nieruchomości na terenie miasta Zabrze. Pomimo powyższego organ podatkowy postanowił wystawić tytuł wykonawczy. Komornik z uwagi na brak możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego zwrócił w dniu 17.04.2008r. tytuły wykonawcze wierzycielowi. W dniu 22.04.2008r. skierowano do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA wniosek o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych współników Spółki."

[Dowód: akta kontroli str. 436-638]

Kontrolą w zakresie terminowości wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych objęto 30 zaległości na łączną kwotę 24 213,1 tys. zł występujących na koniec lat 2005-2007 i wytypowanych na podstawie zapisów księgowych kont analitycznych, w tym: po 5 zaległości o najwyższych kwotach oraz po 5 zaległości losowo wybranych (z interwałem) spośród zaległości o wartości nie mniejszej niż 1.000 zł. Wszystkie ww. zaległości obejmowały więcej niż jedną ratę płatności. Kontrolą objęto w przypadku każdej zaległości jedną ratę (rekord) o najwcześniejszym terminie płatności. Wartość skontrolowanych 30 rat wynosiła 1 534,9 tys. zł. Spośród ww. zaległości w jednym przypadku (nr pozycji księgowej 31) na kwotę 2,8 tys. zł w dokumentacji brak było upomnienia, które zostało doręczone, co zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik PEA było spowodowane dołączeniem go do TW przesłanego do właściwego organu egzekucyjnego. W 11 przypadkach (nr 48, 55, 92, 6- , 86, 6 , 68, 11, 77, 232 i 672) obejmujących kwotę 710,6 tys. zł nie wystawiono upomnienia, przy czym tylko jeden przypadek (nr 232) na kwotę 0,6 tys. zł dotyczył podatku od środka transportu (wszczęte postępowanie wykazało sprzedaż pojazdu), pozostałe przypadki dotyczyły podatku od nieruchomości. W przypadku poz. nr 55 i 68 na kwotę 478,7 tys. zł tytuły wystawiono na podstawie decyzji przenoszących odpowiedzialność podatkową.

Natomiast w jednym przypadku (nr 198) na kwotę 0,1 tys. zł nie doręczono upomnienia, wracało z adnotacją adresat nieznany. Dla siedmiu spośród ww. zaległości (nr 92, 198, 14, 86, 276, 77 i 232) na kwotę 225,9 tys. zł nie wystawiono tytułu wykonawczego, przy czym w pięciu przypadkach z powodu umorzenia i rozłożenia na raty, po jednym z powodu nie doręczenia upomnienia i uchylecia wymiaru podatku. W dwóch przypadkach (92 i 77)



na kwotę 18,8 tys. zł nie wystawienie i nie doręczenie upomnienia oraz nie wystawienie tytułu było spowodowane złożeniem deklaracji wraz z wnioskami o umorzenie. W jednym przypadku (nr 86) na kwotę 21,4 tys. zł zobowiązany złożył po 73 dniach wniosek o rozłożenie na raty, które uzyskał, a następnie spłacił zaległość.

W 6 przypadkach (nr 48, 6-, 86, 6-, 11 i 672) obejmujących kwotę 212,6 tys. zł nie wystawiono upomnienia, pomimo takiego obowiązku oraz upływu więcej niż 30 dni od terminu płatności z uwzględnieniem przerw wynikających z prowadzonych postępowań.

[Dowód: akta kontroli str. 639-769]

Brak ww. upomnień Podinspektor G.K. w wydziale PEA odpowiedzialna za ich prowadzenie uzasadniała:

„na składanych corocznie deklaracjach przez podatników widniała klauzula informująca, iż złożona deklaracja jest podstawą do wystawienia tytułu egzekucyjnego w przypadkach niespłaconych zobowiązań podatkowych”.

Na deklaracjach w sprawie podatku od nieruchomości na rok 1999, 2003, 2004 i 2005 zapisano: *„Niewykonanie bądź częściowe wykonanie zobowiązania wynikającego z deklaracji stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego – art. 308 ustawy z dn. 29.08.1997 r. Ordynacji Podatkowej (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.)”.*

Zgodnie z art. 308 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 stycznia 2005 r.) ww. ustawy w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161, z 1992 r. Nr 20, poz. 78 i z 1993 r. Nr 28, poz. 127, z 1995 r. Nr 85, poz. 426 i Nr 141, poz. 692 oraz z 1996 r. Nr 43, poz. 189 i Nr 146, poz. 680) wprowadza się następujące m.in. zmiany: po art. 26 dodaje się art. 26a w brzmieniu:

"Art. 26a. § 1. Dla zobowiązań podatkowych powstających w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 1 ustawy - Ordynacja podatkowa podstawę wystawienia tytułu wykonawczego stanowi również deklaracja lub zeznanie złożone przez zobowiązanego.

§ 2. W przypadku, o którym mowa w § 1, tytuł wykonawczy można wystawić, jeżeli:

- 1) w deklaracji lub zeznaniu zostało zamieszczone pouczenie, że stanowią one podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego,
- 2) wierzyciel przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego przesłał zobowiązanemu upomnienie, o którym mowa w art. 15 § 1."

Przy czym art. 26a ustawy o post.egze.adm. obowiązywał od 1 stycznia 1998 r. do 30 listopada 2001 r.

Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania.

[Dowód: akta kontroli str. 770-833]

Ww. 6 przypadków (nr 48, 6- , 86, 6- , 11 i 672) obejmujących kwotę 216,5 tys. zł, na które nie wystawiono upomnienia dotyczyło następujących rat: nr 48 z 2003 r. na kwotę 6,4 tys. zł, 6- z 2003 r. na kwotę 71,4 tys. zł, 86 z 2005 r. na kwotę 21,4 tys. zł, 11 z 2003 r. na kwotę 19,2 tys. zł, 672 z 2004 r. na kwotę 7,3 tys. zł. Jedynie zaległość nr 6- na kwotę 90,8 tys. zł dotyczyła roku 1999.

W sprawie nie wystawiania upomnień w przypadku 5 zaległości na kwotę 125,7 tys. zł (nr 48, 6- , 86, 11 i 672) obejmujących raty z lat 2003-2005, tj. okresu, gdy już nie obowiązywał przepis art. 26a ustawy o post. egze. adm., mówiący o wystawianiu tytułu na podstawie zamieszczonego w decyzji pouczenia Naczelnik PEA podała, nie jest w stanie podać przyczyny takiego postępowania ponieważ kieruje referatem od 1 stycznia 2006 r.

Spośród 19 rat na kwotę 820,3 tys. zł dla których wystawiono upomnienia, jednego brak w dokumentacji, sześć (nr 410, 310, 14- , 309, 14- i 276) na kwotę 722,2 tys. zł wystawiono do 30 dni od terminu płatności, jeden (nr 516) na kwotę 0,3 tys. zł wystawiono po 37 dniach od terminu płatności tj. do 60 dni po tym terminie. Natomiast 10 upomnień (nr 10, 198, 304, 49, 162, 390, 504, 13, 452, 892) na kwotę 32,1 tys. zł wystawiono po upływie powyżej 60 dni, najdłużej po upływie 1371 dni.

Spośród 23 zaległości na kwotę 1 308,9 tys. zł, dla których wystawiono tytuł wykonawczy, w siedmiu przypadkach (nr 48, 55, 6- , 6- , 68, 11 i 672) na kwotę 673,8 tys. zł TW wystawiono bez upomnienia.

Trzy TW (nr 31, 310 i 14- .) na kwotę 414,5 tys. zł wystawiono do 30 dni od daty doręczania upomnienia, trzy (nr 10, 410 i 49) na kwotę 22,6 tys. zł wystawiono od 31 do 60 dni od daty doręczenia upomnienia. Natomiast 10 z nich (nr 304, 516, 2, 309, 162, 390, 504, 13, 452 i 892) na kwotę 198,0 tys. zł wystawiono po upływie powyżej 60 dni, w tym sześć (nr 516, 390, 504, 13, 452 i 892) na kwotę 4,5 tys. zł po upływie powyżej 90 dni (najdłużej po 425 dniach na kwotę 2,1 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 639-835]

W sprawie ww. nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych Naczelnik PEA podała:

„poz. 49 w dniu 22.09.2006r. pełniąc funkcję kierownika referatu powzięłam wiadomość o prowadzonym przez Komornika Sądowego Rewiru IV przy Sądzie Rejonowym w Zabrzu egzekucję z nieruchomości będącej własnością Sp. z o.o. Na przedmiotowym piśmie



poprosiłam pracownika prowadzącego księgowość i windykację podatku od nieruchomości osób prawnych o informację na temat prowadzonego postępowania egzekucyjnego. W dniu 25.09.2006r. pracownik poinformował mnie o wystawionym upomnieniu.”

Upomnienie wystawiono 984 dni po terminie płatności.

Ponadto Naczelnik PEA podała: „Z posiadanej dokumentacji oraz wypowiedzi pracowników wynika, że wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych w okresie powyżej 30 dni spowodowane było przede wszystkim ręcznym prowadzeniem księgowości i windykacji w podatku od nieruchomości. Powyższe dotyczyło okresu, kiedy obsługa podatku od nieruchomości nie była prowadzona w obecnie stosowanym systemie informatycznym.”

Ówczesna Kierownik Referatu Podatków i Opłat Lokalnych Grażyna Kubiak (pracowała w Urzędzie do 31 grudnia 2005 r.) nie pracuje już w Urzędzie.

Ponadto pracownicy obecnie odpowiedzialni za prowadzenie poszczególnych spraw udzielili następujących wyjaśnień:

Podinspektor P.L.:

„Pozycja księgowa nr 516 upomnienie zostało wystawione po 37 dniu od terminu płatności. Po zaksięgowaniu wpłat z miesiąca września, wykonaniu wydruków po uzgodnieniu miesiąca zostały niezwłocznie wystawione upomnienia.”

„Nr 10 w roku 1999, jak i następnych latach, dowody wpłaty do kasy były pisane ręcznie przez pracowników księgowości. W związku z dużą liczbą wpłat dokonywanych przez podatników w kasie urzędu, prace zawiązane z bieżącym księgowaniem były znacznie opóźnione. W konsekwencji czego upomnienia były wstawiane w możliwie najkrótszym czasie po zaksięgowaniu wpłat za dany okres.”

„Nr 162 dnia 28.04.2006r. zostało wystawione upomnienie na 1/2003 (termin płatności 04.01.2006r.) – do którego brak jest zwrotnego potwierdzenia odbioru, w związku z czym dnia 26.06.2006r. zostało ponownie wystawione upomnienie na w/w zaległość.”

Pierwsze upomnienie zostało wystawione 114 dni po upływie terminu płatności.

„Nr 516 na obecną chwilę (czyli po 9 latach), nie jest możliwe ustalenie powodu wystawienia TW po 286 dniach od odebrania upomnienia w 1999r.”

Inspektor J.S.:

„Nr 304 w roku 2001, jak i następnych latach, dowody wpłaty do kasy były pisane ręcznie przez pracowników księgowości. W związku z dużą liczbą wpłat dokonywanych przez podatników w kasie urzędu, prace zawiązane z bieżącym księgowaniem były znacznie opóźnione. W konsekwencji czego wystawianie upomnień było uzależnione od zaksięgowania wpłat”

„Nr 504 od 01.01.2003 roku nastąpiła zmiana ustawy z dnia 12.01.1991r. o podatkach i opłatach lokalnych, która spowodowała zmianę zakresu przedmiotowego w podatku od nieruchomości. W związku z powyższym pracownicy byli zobowiązani do dokonania weryfikacji prawidłowości opodatkowania posiadanych przez Podatników gruntów. Biorąc pod uwagę fakt, iż weryfikacji wysokości podatku podlegała bardzo duża ilość decyzji podatkowych realizacja powyższego wiązała się z dużym nakładem pracy co miało również wpływ na opóźnienie wystawianych upomnień. Upomnienie zostało wysłane 20.12.2003r a odebrane 30.12.2003r. W roku 2004, jak i następnych latach, dowody wpłaty do kasy były pisane ręcznie przez pracowników księgowości. W związku z dużą liczbą wpłat dokonywanych przez podatników w kasie urzędu, prace związane z bieżącym księgowaniem były znacznie opóźnione. W konsekwencji czego wystawianie TW było uzależnione od zaksięgowania wpłat, wystawienia upomnień, terminu płatności kolejnej raty, w związku z tym tytuł wykonawczy wystawiono 30.06.2004r.”

„Nr 892 upomnienie zostało wysłane 11.12.2003r a odebrane 05.01.2004r. tytuł wykonawczy wystawiono 07.07.2004r.”, co uzasadniano jak powyżej (nr 504).

Inspektor D.S.:

„Nr 198 w roku 1999, jak i następnych latach, dowody wpłaty do kasy były pisane ręcznie przez pracowników księgowości. W związku z dużą liczbą wpłat dokonywanych przez podatników w kasie urzędu, prace związane z bieżącym księgowaniem były znacznie opóźnione. W konsekwencji czego upomnienia były wystawiane w możliwie najkrótszym czasie po zaksięgowaniu wpłat za dany okres.”

„Nr 390 upomnienia były wysyłane na adres podany przez podatnika pod którym nie odbierano korespondencji. W wyniku czynności sprawdzających ustalono nowy adres zameldowania. Organ podatkowy nie zaniechał wysyłki korespondencji do podatnika. W roku 1999, jak i następnych latach, dowody wpłaty do kasy były pisane ręcznie przez pracowników księgowości. W związku z dużą liczbą wpłat dokonywanych przez podatników w kasie urzędu, prace związane z bieżącym księgowaniem były znacznie opóźnione. W konsekwencji czego wystawianie TW było uzależnione od zaksięgowania wpłat, wystawienia upomnień, terminu płatności kolejnej raty.”

Upomnienie wystawiono po 96 dniach, a TW po 212 dniach od terminu skutecznego dostarczenia upomnienia.

Podinspektor G.K.:

„Nr 49 dnia 29.05.2003r. aktem notarialnym spółka nabyła nieruchomość znajdującą się przy ul. Zamkowej w Zabrze, Prezydent Miasta Zabrze zaważwał dnia 15.03.2004r.

zobowiązanego do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości. Prezydent Miasta Zabrze dnia 27.04.2004r. wystosował wniosek o ukaranie do Urzędu Skarbowego za nie złożenie deklaracji. Wypis z rejestru gruntów z dnia 26.10.2004r. Spółka złożyła deklarację za 2004r. (25.10.2004r.). Wydział Budżetu i Finansów w imieniu Prezydenta Miasta kontynuuje wniosek o ukaranie, kierując się niekompletnymi danymi tzn. brakiem deklaracji za 2003r. w związku z powstaniem obowiązku podatkowego miesiąc po nabyciu. Wobec powyższego w uzgodnieniu z kierownictwem do czasu wyjaśnienia sprawy nie zostaje wszczynane postępowanie egzekucyjne. Dnia 25.02.2005r. Prezydent Miasta Zabrze wydaje decyzję określającą zobowiązanie za 2004r. wraz z odsetkami. Dnia 20.06.2005r. Urząd Miejski w Zabrzu zostaje zawiadomiony przez Komornika Sądowego Rewiru II przy Sądzie Rejonowym w Zabrzu o pierwszej licytacji nieruchomości spółki . Jak również wezwany jest do złożenia wykazu zaległości podatkowych. Postępowanie Egzekucyjne na firmę było opóźnione również w związku ze zmianą oprogramowania, co nastąpiło na przełomie 2005/2006r. Problemy wyniknęły podczas bieżącej pracy na nowym programie a co za tym idzie próbach i uczeniu się na własnych błędach. Swoją pracę na nowym systemie rozpoczęłam w styczniu 2006r. Z uwagi na fakt nieznanomości wszystkich funkcji nowego programu oraz konieczności prowadzenia równoległe księgowości ręcznej, niezbędnej do sprawdzenia poprawności działania nowego systemu – zaistniała sytuacja jak wyżej.”

Upomnienie wystawiono (25 września 2006 r.) po upływie 577 dni po wydaniu decyzji wymiarowej (25 luty 2005 r.).

Inspektor E.S.:

„Nr 13 upomnienie za I ratę 2001 wystawiono w dniu 2001.08.10, a odebrano w dniu 2001.08.25. 24.10.2002 wystawiono tyt. wykonawczy.

Nr 452 upomnienie za II ratę 1995r wysłano 17.06.1999, awizo 08.07.1999r. 10.08.2000r. wystawiono tytuł wykonawczy.

W związku z bardzo dużą liczbą wpłat dokonywanych przez podatników w kasie urzędu, prace związane z bieżącym księgowaniem były znacznie opóźnione, a upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane w możliwie najkrótszym czasie.”

Dla zaległości nr 13 na kwotę 2,1 tys. zł upomnienie wystawiono 176 dni po terminie płatności, a TW 425 dni po doręczeniu upomnienia, natomiast dla zaległości nr 452 na kwotę 0,1 tys. zł upomnienie wystawiono po 1371 dniach, a TW po 399 dniach.

[Dowód: akta kontroli str. 766-783]

5. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych.

Badaniem w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych objęto 20 zaległości (dotyczących 20 różnych dłużników) na kwotę 377,4 tys. zł wybranych losowo spośród 395 zaległości o kwotach nie mniejszych niż 1000 zł, a ujętych w ewidencji tytułów wykonawczych prowadzonych w Urzędzie.

Wszystkie 20 ww. tytułów wykonawczych zawierały niezbędne elementy określone w art. 27 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.), za wyjątkiem danych, których Urząd nie posiadał, a dotyczyło to określenia zatrudniającego go pracodawcy. Do tytułów załączano dowód doręczenia upomnienia.

W trzech przypadkach (TW nr SWI/220/06, SWT-15/06 oraz SWII/471/07) na łączną kwotę zaległości 9,4 tys. zł nie wszczęto postępowania egzekucyjnego (tj. nie doręczono zobowiązanemu TW), przy czym TW 15/06 na kwotę 4,0 tys. zł został wycofany przez wierzyciela po 777 dniach od wystawienia tytułu (w czasie trwania niniejszej kontroli NIK). W przypadku tych TW od wystawienia tytułu do rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK minęło odpowiednio 549, 741 i 151 dni. W sprawie ww. trzech TW Naczelnik PEA podała:

- „TW SWI/220/06 (spółka jawna) nie został doręczony egzemplarz tytułu wykonawczego z uwagi na brak możliwości doręczenia, gdyż spółka zaprzestała prowadzenia działalności. W toku wszczętego postępowania egzekucyjnego w momencie prowadzenia działalności przez podmiot przeprowadzono zajęcia rachunku bankowego, jak również zajęcia wierzytelności w _____, w wyniku których doprowadzono do zbiegów z Urzędem Skarbowym, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz Komornikiem Sądowym Rewiru III, w trakcie postępowania ustalono, iż majątek spółki w postaci ruchomości został sprzedany, przechowywana jest jedynie dokumentacja księgowa.
- TW SW-T15/2006 nie został doręczony z uwagi na brak możliwości kontaktu ze zobowiązanym (przebywał za granicą kraju). Podczas dokonywanych czynności pozostawiono wezwania do stawienia się w siedzibie Urzędu Miejskiego w Zabrze, na skutek czego zobowiązany po powrocie do kraju samoczynnie w kasie urzędu uregulował całość zobowiązania. Wobec powyższego TW został wycofany przez wierzyciela.
- TW SWII/471/07 nie było możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego gdyż zobowiązany nie przebywał pod adresem wskazanym w tytule wykonawczym i nieznane było miejsce jego pobytu, co potwierdza sporządzony raport w dniu 29 lipca 2008 r. W związku z wcześniej wystawionymi tytułami, wobec zobowiązanego podejmowano czynności zmierzające do ustalenia stanu majątkowego zobowiązanego. Wydział Geodezji

w dniu 26 października 2007 przekazał informację, że zobowiązany nie posiada nieruchomości na terenie Zabrza.”

[Dowód: akta kontroli str. 836-901]

W przypadku trzech zaległości na kwotę 287,9 tys. zł pierwszej czynności egzekucyjnej dokonano do 30 dni od daty wystawienia tytułu wykonawczego, w przypadku jednej zaległości (TW nr SWI/73/08) na kwotę 7,4 tys. zł czynność tą wykonano po 49 dniach, natomiast w pozostałych 13 przypadkach (TW nr SWT000002/08, SW05/166/2007, SWI-167/06, SW04/206/07, SWII/384/07, SW05/44/07, SWII/136/07, SWII/532/07, SW05/186/06, SW05/178/06, SWIII/74/2008, SWII/767/06 i SWIII/40/2008) na łączną kwotę 82,1 tys. zł czynność tą wykonano po upływie więcej niż 60 dni (najdłużej po upływie 564 dni).

Drugą czynność egzekucyjną wykonano w 11 przypadkach na kwotę 353,6 tys. zł, przy czym w ośmiu przypadkach na kwotę 272,3 tys. zł dokonano jej po upływie 30 dni od daty pierwszej czynności, natomiast w pozostałych trzech przypadkach (TW nr SW05/166/200, SWI/32/07, SW04/206/07) na kwotę 81,3 tys. zł czynności tej dokonano po upływie więcej niż 60 dni (najdłużej po upływie 142 dni).

W dziewięciu przypadkach nie dokonano drugiej czynności, gdyż dwa tytuły zostały wycofane przez wierzyciela, w czterech przypadkach zostały dokonane częściowe wpłaty dobrowolne przez zobowiązanych, w kolejnych w dwóch przypadkach nie było możliwe wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W jednym przypadku (TW SWI/73/08) wobec spółki na wcześniejsze tytuły prowadzono czynności egzekucyjne (m.in. pobranie gotówki). W listopadzie 2007 r. spółka złożyła wniosek o przekazanie budynków i terenów będących w jej użytkowaniu wieczystym w trybie art. 65 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej (szacowana cena nieruchomości znacznie przewyższa zaległość), toczy się w Urzędzie postępowanie zaakceptowane przez Radę Miejską uchwałami z 17 grudnia 2007 r. i 19 maj 2008 r.

Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez podinspektora w Wydziale PEA A.N. prowadzącego ww. sprawę zajęcie konta nie prowadziłoby do wyegzekwowania należności (pieniądze ze sprzedaży nieruchomości trafiają bezpośrednio na konto banku), z ustanowienia hipoteki zrezygnował on ze względu na ewentualny zarzut zbyt uciążliwej czynności oraz na ewentualny zbieg egzekucji.

[Dowód: akta kontroli str. 875-878 oraz 912-968]

W sprawie wykonywania pierwszej i drugiej czynności po upływie więcej niż 30 dni Naczelnik PEA podała:

30 
a

„W latach 2002-2004 wpływ tytułów wykonawczych kształtował się odpowiednio na poziomie 1377/410/2078 szt. - zatrudnionych było 5 pracowników. Natomiast w latach 2005-2008 nastąpił zdecydowany wzrost ilości TW i wynosił 7349/10012/7363 do 30.04.08r. - 1962 szt. Tak duża ilość tytułów wykonawczych spowodowała, iż czynności dokonywane były po upływie 30 dni. Tym nie mniej podejmowano działania zmierzające do zatrudnienia nowych pracowników (zwiększono stan zatrudnienia z 5 do 10) w ramach posiadanych środków finansowych. W tym miejscu pragnę zaznaczyć, iż w/w okresie część osób rozwiązało stosunek pracy, pozostałe zostały przeniesione do wykonywania innych zadań a nowych pracowników (5) należało przyuczyć do wykonywania zadań w zakresie egzekucji. Ponadto, na podstawie analizy raportów za 2006 r. w analizowanym okresie czasu (2007r.) wprowadzano nowy system komputerowy w zakresie obsługi postępowania egzekucyjnego w administracji, który wymagał wdrożenia przez pracowników jak również wprowadzenia wszystkich tytułów wykonawczych do nowego systemu. Szczegółową ilość TW i osób zatrudnionych w latach ubiegłych przedstawiłam we wcześniejszych wyjaśnieniach. Ponadto pragnę zaznaczyć, iż na bieżąco podejmowane są działania zmierzające do zatrudnienia większej ilości pracowników. Na rok 2009 zaplanowano 2 dodatkowe etaty w Referacie Egzekucji Administracyjnej (ksero wniosku określającego potrzeby kadrowe). Pomimo tak dużej ilości TW odnotowano znaczny wzrost ilości spraw zakończonych w 2008r. w porównaniu z latami ubiegłymi, co w konsekwencji winno prowadzić do skuteczniejszych działań (czynności) egzekucyjnych. Jednocześnie nadmieniam, iż bez znaczenia nie pozostaje fakt, iż czynności są dokonywane po upływie 30 dni od zastosowania pierwszej czynności z uwagi na konieczność przeprowadzania stosownych ustaleń celem efektywnego prowadzenia postępowania.”

[Dowód: akta kontroli str. 879-887]

Spośród ww. 20 zaległości objętych badaniem postępowania egzekucyjne zakończono w 5 przypadkach (dwa tytuły odpowiednio na kwoty 25,7 i 4,0 tys. zł wycofano po upływie 42 i 777 dni), przy czym w przypadku trzech spłaconych TW odpowiednio na kwoty 4,7, 1,8 i 30,5 tys. zł od daty wystawienia tytułu do zakończenia postępowania upłynęło 112, 125 i 71 dni.

Zobowiązania objęte kontrolą nie uległy przedawnieniu, gdyż najstarszy termin płatności określony na TW to był 17 lutego 2004 r.

W Urzędzie nie określono w formie pisemnej procedur dot. pozyskiwania i wykorzystywania informacji posiadanych przez inne komórki organizacyjne Urzędu, a dotyczących dłużników i posiadanego przez nich majątku. Zgodnie z wyjaśnieniem Pani Naczelnik PEA nie ma

obowiązku pisemnego ustalania ww. procedur, natomiast pracownicy na bieżąco uzyskują takie informacje albo bezpośrednio z systemu, do którego mają wgląd (ewidencja ludności), telefonicznie (podatek od środków transportu i działalność gospodarcza) oraz pisemnie (ewidencja nieruchomości). W Urzędzie sporządzono w dniu 12 marca 2008 r. projekt karty procesu Realizacja tytułów wykonawczych w ramach wprowadzania systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem informacji. W karcie szczegółowo określono zadania, uprawnienia i odpowiedzialność za ich wykonanie w zakresie wykonywanych egzekucji należności gminnych (od momentu przyjęcia TW). W punkcie 9 schematu postępowania i diagramu zapisano „Pozyskiwanie informacji o składnikach majątku lub źródłach dochodu zobowiązanego” bez określania ilości źródeł informacji oraz terminów ich uzyskiwania.

[Dowód: akta kontroli str. 875-901]

W trakcie prowadzenia ww. 20 postępowań w dwóch przypadkach zwrócono się do Wydziału Geodezji o przekazanie informacji z ewidencji gruntów. Nie zwracano się pisemnie o informacje do innych wydziałów dot. np. posiadanych samochodów lub numerów rachunków bankowych. W tej sprawie Naczelnik PEA podała:

„Referat Egzekucji Administracyjnej prowadzi między innymi postępowania egzekucyjne na podstawie tytułów wykonawczych dotyczących podatków i opłat lokalnych. W czasie prowadzenia postępowania dokonywane są czynności egzekucyjne przewidziane prawem. W większości przypadków korzystano z informacji uzyskanych w terenie przez poborców, które były wystarczające do prowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych, takich jak np. zajęcia wynagrodzeń w dwóch przypadkach nr SWII/136/07, nr SWII/532/07 oraz zajęcie wierzytelności w jednym przypadku SWI-167/06. W pięciu przypadkach spowodowały spłatę należności objętych tytułami nr SWI/242/07, SWT-15/06, SW05/186/06, SW05/178/06, SWIII/74/2008. Natomiast w przypadku dotyczącym posiadania środków transportowych przez zobowiązanych korzystano z informacji uzyskanej telefonicznie z Wydziału Komunikacji - TW nr SWT000002/08. Ustalenia ujęte w protokołach o stanie majątkowym zobowiązanych doprowadziły do częściowych wpłat na tytuły nr SWII/384/07, SW05/44/07, SWII/767/06, SWIII/40/2008. Podsumowując, z uwagi na dokonane ustalenia, które doprowadziły do podjęcia skutecznych czynności egzekucyjnych wystąpiono w 3 przypadkach z 20 o uzyskanie informacji z innych wydziałów tut. Urzędu.”

[Dowód: akta kontroli str. 875-887]

W dwóch (TW SWI/73/08 oraz SW05/44/07) przypadkach pomimo braku skutecznej egzekucji nie zasięgano informacji w Wydziałach Urzędu. W pierwszym przypadku

(na kwotę 7,4 tys. zł) prowadzone jest postępowanie w sprawie przejęcia nieruchomości w trybie art. 65 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej (co zostało opisane wyżej).

W sprawie TW SW05/44/07 na kwotę 1,2 tys. zł prowadzący sprawę podinspektor T.S. w Wydziale PEA podał:

„Dnia 27 lipca 2008 r. zobowiązany złożył deklarację wpłaty do 30 sierpnia 2008 r. na rzecz zaległego podatku. Informację o braku wpłaty uzyskałem dopiero 4 września 2008 r., ponieważ przebywałem na zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie wypoczynkowym do 3 września 2008 r. Dnia 8 września 2008 r. ponownie podjąłem próbę wyegzekwowania zaległości. W siedzibie firmy zobowiązanego dowiedziałem się, że zobowiązany dokona wpłaty po powrocie z zagranicy ok. 17 września 2008 r. Dnia 12 września 2008 r. zostało złożone pismo do wydziału geodezji o niezbędne informacje do dokonania wpisu hipoteki przymusowej.”

[Dowód: akta kontroli str. 875-911]

W ww. 20 postępowaniach zastosowano następujące środki egzekucyjne: w jednym przypadku zajęcia innych wierzytelności oraz w dwóch przypadkach zastosowano egzekucję z pieniędzy oraz dwukrotnie zajęto wynagrodzenie za pracę. Stwierdzono jeden przypadek nie zastosowania środka egzekucyjnego – egzekucji z ruchomości, pomimo że znany był składnik majątku, TW SWT000002/08 samochód ciężarowy Liaz rocznik 1989, który został opisany w protokole sporządzonym przez poborcę. W jednym przypadku należność zabezpieczono wpisem hipoteki przymusowej, natomiast w trzech przypadkach należności nie zabezpieczono hipoteką, pomimo że w protokołach odnotowano posiadanie nieruchomości przez zobowiązanego, dotyczyło to: TW SWII/532/07, SW05/44/07, SW05/166/2007 odpowiednio na kwoty 2,8, 1,2 i 5,9 tys. zł.

W sprawie nie zastosowania zajęcia samochodu i wpisu hipoteki przymusowej w ww. przypadkach Naczelnik PEA podał:

- „TW nr SWII/532/07 na wcześniejsze tytuły wobec zobowiązanego K.N. dokonano zajęcia wierzytelności, w związku z czym wystąpił bieg egzekucji z Urzędem Skarbowym i akta przekazano Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w celu prowadzenia egzekucji łącznej. W późniejszym terminie otrzymano kolejne tytuły jednakże nie było możliwości dokonania zajęcia do tej samej wierzytelności (brak wierzytelności). Odnosnie w/w tytułu wystosowano zapytanie do ZUS, na skutek otrzymanej odpowiedzi w dniu 21.08.2008 r. sporządzono zajęcie wynagrodzenia do Spółki ..
- TW nr SW05/44/07 zobowiązany posiada jeszcze inne zobowiązania (TW). W sporządzonym (przy wcześniejszym tytule) protokole o stanie majątkowym zobowiązany

- zadeklarował wpłaty zaległości, które dokonywał do lipca br. Wpłaty te pokrywały zaległe zaległości poczynając od najstarszych i nie objęły ww. tytułu.*
- TW nr SW05/166/2007 wobec zobowiązanych jest więcej tytułów wykonawczych dotyczących tej samej nieruchomości. Wykonano następujące czynności: doręczenie tytułu wykonawczego, spisanie protokołu o stanie majątkowym, zapytania do ZUS, oraz prośba o wypis z rejestru gruntów i budynków skierowana do Wydziału Geodezji.*
 - TW nr SW-T 000002/08 nie zostało dokonane zajęcie środka transportu, gdyż zwózka, licytacja, sprzedaż, itd. z punktu widzenia ekonomiki prowadzonego postępowania znacznie zwiększyłyby koszty prowadzonej egzekucji oraz nie przyniosły oczekiwanego rezultatu z uwagi na wartość samochodu, tj. samochód został wyprodukowany w roku 1989 (ma 19 lat i posiada znikomą wartość rynkową). Jednocześnie nadmieniam, że został złożony wniosek przez zobowiązanego do Wydziału podatków i egzekucji administracyjnej z prośbą o umorzenie odsetek oraz rozłożenie na raty zaległości podatkowych. Do czasu podjęcia decyzji zobowiązany dokonuje częściowych wpłat w wysokości 300 zł miesięcznie.”*

Zdaniem Pani Naczelnik w ww. przypadkach nie zastosowano wpisu do hipoteki przymusowej z uwagi na to, że zastosowano wobec zobowiązanych w/w środki egzekucyjne najmniej dla nich uciążliwie.

[Dowód: akta kontroli str. 875-887]

Dla TW nr SW05/166/2007 oraz TW nr SW05/44/07 nie zastosowano wpisu hipoteki przymusowej pomimo, że Urząd posiadał informację o posiadanych przez zobowiązanych nieruchomościach.

W sprawie TW SW05/166/2007 D. M. z Wydziału PEA odpowiedzialny z prowadzenie ww. sprawy podał:

„Dnia 27.06.2008r. na podstawie art. 36 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostało wystosowane pismo do Wydziału Geodezji o uzyskanie informacji, dotyczącej nieruchomości przy ul. Harcerskiej . Jest to niezbędne w celu zabezpieczenia zaległości poprzez dokonanie wpisu hipoteki przymusowej. Odpowiedź na w/w pismo wpłynęła do Referatu Egzekucji Administracyjnej dnia 18.07.2008. Ze względu na brak oryginału tytułu nie dokonano wpisu hipoteki. Po zwróceniu tytułu bezzwłocznie zostanie dokonany wpis hipoteki przymusowej.”

Wyjaśnienia poborcy prowadzącego sprawę TW SW05/44/07 podinspektora T. S. zamieszczono na str. 32 niniejszego protokołu.

[Dowód: akta kontroli str. 875-911]

W Urzędzie nie określono w formie pisemnej procedur dot. pozyskiwania i wykorzystywania informacji i wyjaśnień od uczestników postępowania egzekucyjnego oraz organów administracji i innych podmiotów, a dotyczących dłużników i posiadanego przez nich majątku. Zgodnie z wyjaśnieniem Pani Naczelnik PEA nie ma obowiązku pisemnego ustalania ww. procedur, natomiast prowadzona jest korespondencja z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Urzędami Skarbowymi w formie pisemnych zapytań oraz spisywane są przez porbórców w terenie protokoły o stanie majątkowym.

Prezydent Miasta korzystał z uprawnienia określonego w art. 36 § 1 ustawy o post.egz.adm. tj. w 4 przypadkach na 20 zbadanych TW, żądając od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień spisanych w protokołach o stanie majątkowym zobowiązanego oraz w 4 przypadkach zwracał się o udzielenie informacji do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W sprawie korzystania z ww. uprawnień Naczelnik PEA podała:

„Z uprawnień określonych w art. 36 § 1 w/w ustawy nie korzystano we wszystkich 20 przypadkach, ponieważ pięć tytułów wykonawczych zostało zapłaconych, w jednym przypadku postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone na wniosek wierzyciela, w czterech przypadkach zobowiązani dokonują częściowych wpłat, w dwóch przypadkach brak możliwości prowadzenia egzekucji, gdyż zobowiązani nie przebywają pod adresami wskazanych w tytułach wykonawczych, w jednym przypadku dokonano wpisu hipoteki przymusowej. Zapytania do ZUS sporządzono wobec pięciu zobowiązanych, gdyż jeden tytuł jest na dwóch zobowiązanych. Zaś protokoły sporządzono wobec siedmiu zobowiązanych, w trzech przypadkach dołączone są do wcześniejszych tytułów.”

[Dowód: akta kontroli str. 875-901]

6. Umarzanie postępowań egzekucyjnych na skutek nieściągalności.

W latach 2005-2008 (do 30 kwietnia) Prezydent nie dokonywał umorzeń postępowań egzekucyjnych na skutek nieściągalności.

[Dowód: akta kontroli str. 393-400]

W okresie objętym kontrolą inne organy (urząd skarbowy, komornik sądowy, prezydent innego miasta) dokonały czterech umorzeń na skutek nieściągalności na kwotę 138,1 tys. zł, tj.: w 2006 r. dwa przypadki na kwotę 122,1 tys. zł oraz w 2007 r. dwa przypadki na kwotę 16,0 tys. zł. W przypadku dłużników, dla których umorzeń dokonano w 2006 r. nie wystąpiono o wyjawienie majątku ponieważ jeden z dłużników nie przebywa pod wskazanymi adresami, a w drugim przypadku ze względu na wysokość umorzonej kwoty (64,8 zł). W jednym przypadku należność główna na kwotę 13,4 tys. zł (dotyczącym roku

2007) wystąpiono do sądu o wyjawienie majątku, natomiast w drugim przypadku dotyczącym umorzenia na kwotę 1,7 tys. zł o wyjawienie nie występowano.

W ww. okresie Prezydent występował do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku w dwóch przypadkach dotyczących zaległości w kwotach 13,4 tys. zł (wniosek z 2008 roku sprawa w toku) oraz 86,6 tys. zł (wniosek z 2007 r. zwrócony wierzycielowi z uwagi na brak aktualnego miejsca zamieszkania lub pobytu dłużnika).

[Dowód: akta kontroli str. 969-972]

7. Przedawnienie się zaległości podatkowych.

Zgodnie zapisami § 13 pkt 5 lit. b) rozdziału IV Zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie zaległości podatkowe, które uległy przedawnieniu należy odpisać z Urzędu na koncie podatkowym. Podstawą odpisu jest polecenie księgowania sporządzone na podstawie przedawnienia zaległości. Przedawnienia parafuje Naczelnik Wydziału lub osoba przez niego upoważniona, a następnie zatwierdza Prezydent lub osoba przez niego upoważniona.

[Dowód: akta kontroli str. 139-232]

W latach 2005-2008 (do 30 kwietnia) dokonywano odpisów na skutek przedawnienia zobowiązań podatkowych w następujących wielkościach (liczba i kwota):

- Rok 2005 – 58 na kwotę 25,5 tys. zł,
- Rok 2006 – 284 na kwotę 240,5 tys. zł,
- Rok 2007 – 45 na kwotę 37,0 tys. zł,
- Rok 2008 – 20 na kwotę 60,9 tys. zł.

Razem w tym okresie dokonano ww. odpisów w 407 przypadkach na kwotę 363,9 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 973-983]

Badaniem w tym zakresie objęto 20 zobowiązań na kwotę 125,8 tys. zł, dobranych losowo spośród 34 odpisanych na skutek przedawnienia zobowiązań podatkowych ujętych w prowadzonych ewidencjach księgowych na kwoty nie mniejsze niż 1000 zł w latach 2006-2008 (do 30 kwietnia). W przypadku ww. zobowiązań składających się z więcej niż jednej raty (rekordu) badaniem objęto ratę o najwcześniejszym terminie płatności. Wartość 20 badanych rekordów wynosiła 6,7 tys. zł. Terminy płatności rat ww. zobowiązań przypadały od 15 marca 1993 r. do 15 maja 2002 r. Upomnienia wystawiano od 1996 do 2002 r.

Jedno zobowiązanie na kwotę 0,3 tys. zł odpisano po 3 dniach od terminu przedawnienia, pozostałe 19 rekordów na kwotę 6,4 tys. zł były odpisywane po co najmniej 100 dniach od terminu przedawnienia zaległości (najdłużej po 2645 dniach). Przedawnienia

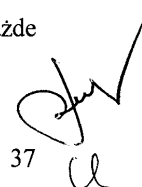
ww. zaległości następowały od 1 stycznia 1999 r. (odpisano po 2645 dniach) do 31 grudnia 2007 r. (odpisano po 100 dniach).

W sprawie odpisywania ww. zobowiązań po upływie, co najmniej 100 dni od terminu ich przedawnienia Naczelnik PEA podała:

„Przedawnienia dokonywane w badanym okresie obejmowały zaległości, które nie zostały odpisane w latach poprzednich. Jak wskazywałam w poprzednich wyjaśnieniach w 2004 roku ponownie rozpoczęto prace związane z wdrożeniem podsystemów komputerowych w zakresie podatku od nieruchomości osób fizycznych umożliwiającym wygenerowanie danych, np. dla potrzeb przedawnień. W kolejnych latach wdrażano kolejne podsystemy w podatku od nieruchomości osób prawnych oraz w podatku od środków transportu. Pragnę podkreślić, iż w zakresie podatku od nieruchomości osób fizycznych liczba podatników w tym okresie wynosiła około 26 tys., w związku z powyższym bez systemów automatycznie zapewniających możliwość generowania informacji o przedawnieniu zaległości niemożliwe było bieżące ich odpisywanie. Ponadto informuję, iż pracownicy oprócz bieżących obowiązków uzupełniali nowy system komputerowy o dane zawierające dokonane czynności m.in. o wystawionych upomnieniach, ich potwierdzeń odbioru oraz wystawionych tytułach wykonawczych, co jest elementem niezbędnym do pozyskania informacji o przedawnieniu. Dopiero wdrożenie wskazanych podsystemów wpłynęło na efektywność pracy pracowników Wydziału Podatków i Egzekucji Administracyjnej. Ponadto, przy dokonywaniu przedawnień konieczne jest badanie okoliczności, które mają wpływ na przerwanie biegu przedawnienia, co ma ścisły związek z kompleksowym uwzględnieniem dokumentacji, np. z organu egzekucyjnego. Z dniem 1 stycznia 2008 roku wdrożono system komputerowy obsługujący egzekucję administracyjną w ramach zintegrowanego systemu finansowego, który posiada bezpośrednie połączenia umożliwiające bieżący przekaz informacji, np. wystawione ograniczenia w windykacji organu podatkowego widoczne są w podsystemie organu egzekucyjnego. Podsumowując podkreślam, iż tylko taka kolejność dokonywanych działań gwarantowała w efekcie końcowym wprowadzenie właściwych mechanizmów kontrolnych, a co za tym idzie terminowe dokonywanie odpisów w księgach rachunkowych.”

[Dowód: akta kontroli str. 973-983]

Zgodnie z art. 24 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.



W związku z odpisywaniem ww. przedawnień ze zwłoką, w sprawie nie prowadzenia ksiąg na bieżąco Skarbnik Miasta Piotr Barczyk podał:

„przedawnienia dokonywane w badanym okresie obejmowały zaległości, które nie zostały odpisane w latach poprzednich. Dopiero wdrożenie systemów komputerowych obsługujących kompleksowo księgowość i windykację pozwoliły na efektywniejsze pozyskanie informacji o wszystkich przedawnionych zaległościach. Na chwilę obecną wdrożone zostały systemy komputerowe, które swoim zakresem objęły księgowość, windykację i egzekucję m.in. w podatkach i umożliwiły bieżący przekaz informacji.

Ponadto, przy dokonywaniu przedawnień konieczne jest badanie okoliczności, które mają wpływ na przerwanie biegu przedawnienia, co ma ścisły związek z kompleksowym uwzględnieniem dokumentacji, np. z organu egzekucyjnego.

Podsumowując podkreślam, iż wdrożenie systemów komputerowych gwarantuje w efekcie końcowym wprowadzenie właściwych mechanizmów kontrolnych, a co za tym idzie terminowe dokonywanie odpisów w księgach rachunkowych.”

[Dowód: akta kontroli str. 973-985]

W wszystkich ww. 20 przypadkach wystawiono upomnienia, w siedmiu przypadkach upomnienia nie doręczono zobowiązanemu, w dwóch przypadkach brak dokumentacji potwierdzającej doręczenie upomnienia, trzy z powodu śmierci zobowiązanego, dwa potwierdzenia wróciły z adnotacją adresat nie istnieje lub wyprowadził się. TW nie wystawiono w 6 przypadkach tj. pięć ostatnich z ww. siedmiu (oprócz tych dla których brak dokumentacji). W jednym przypadku (rata na kwotę 0,5 tys. zł) nie wystawiono TW pomimo doręczenia upomnienia (nr karty kontowej 204645).

W sprawie nie wystawienia ww. TW Naczelnik PEA podała:

„Z uzyskanych informacji wynika, iż nie został wystawiony tytuł wykonawczy gdyż zarówno decyzja wymiarowa jak i upomnienie zostało wystawione na wydzierżawiającego Pana J.B., natomiast właścicielem jest Pan N.G. Zgodnie z przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatnikiem podatku od nieruchomości jest właściciel nieruchomości, jednocześnie w drodze umowy cywilnoprawnej nie można przenieść obowiązku podatkowego. Z uzyskanych informacji wynika, że właściciel nieruchomości w badanym okresie przebywał w Niemczech oraz nie ustanowił pełnomocnika ds. doręczeń, wobec powyższego nie było możliwości wszczęcia postępowania podatkowego.”

W trzech z ww. przypadków (nr karty kontowej 100487L, 100363L i 700597K), na 7 dla których wszczęto postępowania egzekucyjne korzystano z uprawnienia określonego w art. 36 ust. 1 ustawy o post.egz.adm. w celu ustalenia majątku zobowiązanego (odpowiednio

dotyczyło to spisania protokołu, zapytania do ZUS oraz do Wojskowego Biura Emerytalnego).

W sprawie nie skorzystania z ww. uprawnień w 5 przypadkach na 7 w których wszczęto postępowanie egzekucyjne Naczelnik PEA podała:

„dot. 203471 (zaległość na kwotę 1,3 tys. zł): *Pomimo wszczętego postępowania nie dokonano żadnych zapytań w trybie art. 36 w/w ustawy.*

dot. 205402 (zaległość na kwotę 1,5 tys. zł): *Tytuł został wystawiony w dniu 18.08.1997r. Organ egzekucyjny w dniu 11 marca 2003r. umorzył postępowanie egzekucyjne. Jako uzasadnienie wskazuje, iż wobec zobowiązanych zastosowano najdotkliwszy środek egzekucyjny w postaci zajęcia oraz sprzedaży ruchomości. Pozostałe składniki majątku zobowiązanych znajdują się w dyspozycji Urzędu Skarbowego w Zabrze z tytułu zobowiązań wielokrotnie przewyższających należności gminy Zabrze. Z posiadanej dokumentacji wynika, iż osoba prowadząca postępowanie egzekucyjne ustaliła majątek zobowiązanego, który nie został zajęty przez innego wierzyciela oraz pozwolił na częściową spłatę zaległości.*

dot. 400224M raty 1-4/2001 (zaległość na kwotę 0,7 tys. zł): *Pomimo wszczętego postępowania nie dokonano żadnych zapytań w trybie art. 36 w/w ustawy.*

dot. 400224M raty 1-4/2002 (zaległość na kwotę 0,6 tys. zł): *Pomimo wszczętego postępowania nie dokonano żadnych zapytań w trybie art. 36 w/w ustawy.”*

W trzech ww. przypadkach na siedem, w których wszczęto postępowanie egzekucyjne, nie skorzystano z uprawnień zawartych ww. art. 36 ust. 1, pomimo braku skutecznej egzekucji i dokonania przedawnienia ww. zobowiązań.

W jednym przypadku (nr karty kontowej 100363L należność na kwotę 2,2 tys. zł) w dniu 8 lutego 2008 r. anulowano przedawnienie dokonane w dniu 31 grudnia 2008 r. z powodu błędu. Zgodnie z wyjaśnieniem Inspektor M.P. prowadzącej ww. przedawnienia spowodowane było to błędnie zapisanym w systemie terminem płatności, po przywróceniu stanu poprawnego przedawnienie anulowano, ponieważ na ww. zaległości zastosowano środek egzekucyjny.

[Dowód: akta kontroli str. 973-983]

8. Stosowanie hipoteki i zastawu skarbowego.

W latach 2006 – 2008 (do 30 kwietnia) zastosowano 15 zabezpieczeń w postaci hipoteki na łączną kwotę (wartość wpisu hipoteki) 1 188 452 zł. W okresie tym nie dokonano zastawu skarbowego i nie występowano do Urzędu Skarbowego o dokonanie egzekucji sprzedaży zabezpieczonych rzeczy. Zabezpieczenie należności przeterminowanych wpisem hipoteki na dzień 31 marca 2008 r. (zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27) przedstawiało się następująco:

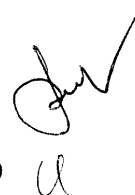
w rozdziale 75615 hipoteką objęto 4 115,1 tys. zł zaległości spośród 23 692,7 tys. zł zaległości ogółem w tym rozdziale, natomiast w rozdziale 75616 hipoteką objęto 354,0 tys. zł spośród 9 163,9 tys. zł zaległości. Stanowiło to odpowiednio 17,4 i 3,9 %. Zaległości z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego stanowiły na ten dzień odpowiednio 80,6 i 51,1 % zaległości w ww. rozdziałach.

W sprawie stosowania wpisu hipoteki w ograniczonym zakresie Prezydent podała:

„W zakresie stosowania zabezpieczeń należności wpisem hipoteki informuję, iż celowość wnioskowania o wpis hipoteki musi być rozważana w kontekście wartości wierzytelności, kosztów postępowania o wpis oraz w relacji do ewentualnych innych już wpisanych hipotek oraz chwili wnioskowania o dokonanie wpisu. Aby dokonać skutecznego wpisu zaległości na hipotekę pracownik musi wykonać szereg czynności np. zapoznać się z treścią księgi wieczystej, które ponadto podlegają opłacie. Następnie z uzyskanego odpisu z księgi wieczystej pracownik może dopiero wywnioskować, czy dana nieruchomość obciążona jest już hipotekami. W kolejnym etapie pracownik musi ustalić wartość nieruchomości posługując się własną wiedzą o cenach nieruchomości na rynku lokalnym zestawioną z danymi dotyczącymi powierzchni gruntów, budynków, lokalu wynikającymi z otrzymanego odpisu z księgi wieczystej, jak również ustalić wartość wierzytelności zabezpieczonych inną hipoteką. Po uzyskaniu powyższych danych dopiero można rozważyć czy opłacalne jest wnioskowanie o wpis hipoteki co kosztuje obecnie 200 zł. Mając na uwadze powyższe wpis hipoteki wymaga od pracowników przeprowadzenia szeregu czynności, co miało miejsce w Wydziale Podatków i Egzekucji Administracyjnej. Przykładowo na kartotekach . . . p. z o.o.,

sp. z o.o., . . . sp. z o.o., . . . , ustalono, że na nieruchomościach zostały już zabezpieczone wierzytelności przewyższające wartość nieruchomości. Ponadto ustalono, iż na większości kartotek w osobach fizycznych zaległości opiewają na kwoty niższe niż koszty związane z ustanowieniem hipotek. Ponadto należy wziąć pod uwagę fakt, iż nie wszyscy dłużnicy są właścicielami bądź współwłaścicielami nieruchomości, gdyż zgodnie art. 3 ustawy z dnia 12.01.1991r. o podatkach i opłatach lokalnych podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nie posiadające osobowości prawnej, będące również:

- posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych;*
- posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (...).*



Stosowanie zabezpieczeń należności przeterminowanych wiąże się z dużym nakładem pracy i jej szczegółowością tak, aby po prostu nie dokonywać bezcelowych wpisów i aby podjęte przez pracowników działania doprowadzały do skutecznych zabezpieczeń.”

[Dowód: akta kontroli str. 986 oraz 1018-1022]

9. Efektywność i skuteczność komórek egzekucyjnych.

W Urzędzie w latach 2005-2008 (30 kwietnia) przy czynnościach egzekucyjnych zatrudnionych było odpowiednio 7, 9, 11 i 10 osób (w przeliczeniu na pełne etaty), co stanowiło odpowiednio 1,4 %, 1,7 %, 2,0 % i 1,8 % zatrudnionych ogółem w Urzędzie. Ich łączne wynagrodzenie roczne brutto w tych okresach wynosiło odpowiednio 245,8, 297,4, 352,1 oraz 117,6 tys. zł. Na 10 osób zatrudnionych w 2008 r. przy czynnościach egzekucyjnych 4 posiadały wykształcenie wyższe (inżynier ochrony środowiska, pedagog, magister administracji oraz zarządzania i marketingu). Pozostałe sześć osób posiadało wykształcenie średnie (technik mechanik, technik ekonomista, technolog przemysłu rolno – spożywczego).

W drodze postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Urząd w ww. latach wyegzekwowano odpowiednio następujące kwoty zaległości 1 686,2, 416,9, 441,9 oraz 218,3 tys. zł. Liczba załatwionych tytułów wykonawczych wynosiła odpowiednio 1753, 3689, 4480 oraz 2297. Natomiast przypadająca na jednego pracownika liczba i kwota załatwionych tytułów egzekucyjnych wynosiły odpowiednio: 250 i 240,9 tys. zł, 410 i 46,3 tys. zł, 407 i 40,2 tys. zł, 230 i 21,8 tys. zł.

Kwota nakładów (wynagrodzeń pracowników realizujących czynności z zakresu egzekucji) poniesionych w przeliczeniu na 1 zł wyegzekwowanych zaległości wynosiła odpowiednio 0,15, 0,71, 0,80 i 0,54 zł, przy czym kwota ww. nakładów w przeliczeniu na jeden załatwiony przez Urząd tytuł wykonawczy wynosiła odpowiednio 140,2, 80,60, 78,58 oraz 51,19 zł.

Średnia kwota nakładów poniesionych w przeliczeniu na jeden złoty wyegzekwowanych zaległości za okres 2005-2008 wynosi 0,37 zł i stanowi 168 % wartości wyliczonej jako wartość w środku całego zbioru (MEDIANA) dla wszystkich Urzędów Miast, w których NIK przeprowadziła niniejszą kontrolę wynoszącą 0,22 zł.

Wskaźnik kwoty zaległości wyegzekwowanych w drodze postępowania egzekucyjnego przez Urząd w stosunku do kwoty na jaką wystawiono tytuły wykonawcze wynosił odpowiednio 12,4 (w 2006 r.), 5,1 (w 2007 r.) i 3,6 % (w 2008 r.).

Wskaźnik liczby załatwionych tytułów wykonawczych w porównaniu z liczbą tytułów wykonawczych wystawionych wynosił w poszczególnych latach odpowiednio 93,9, 122,1 i 234,1 %.

W sprawie podejmowanych działań w celu poprawy funkcjonowania Wydziału PEA w związku ze wzrostem przypadających na jeden etat spraw przy jednoczesnym zmniejszaniu się kwoty załatwianych spraw na jednego pracownika Naczelnik Wydziału PEA udzieliła następujących wyjaśnień:

„W latach 2002-2004 z uwagi na fakt, iż wpływ tytułów wykonawczych kształtował się odpowiednio na poziomie 1377 szt. /410 szt. /2078 szt. zatrudnionych było 5 pracowników wykonujących zadania w zakresie egzekucji. Znaczny wzrost ilości tytułów wykonawczych odnotowano w roku 2005, gdzie przyjęto do realizacji 7349 tytułów wykonawczych. W okresie tym wzrosło zatrudnienie pracowników o 2 osoby, przy czym należy zauważyć, iż były to osoby nowe które należało wdrożyć i przyuczyć do realizacji nałożonych zadań.

W roku 2006 do realizacji przyjęto 10012 tytułów wykonawczych, także od II połowy roku zostały zatrudnione 2 osoby. Pragnę zauważyć, iż w opisanym roku wzrosła ilość załatwionych tytułów o 1936 szt. w porównaniu z rokiem 2005.

W roku 2007 przekazano do egzekucji 7363 tytułów wykonawczych, a załatwiono 4480. W w/w okresie nastąpiła duża rotacja pracowników zatrudnionych w referacie, część osób rozwiązało stosunek pracy lub zostały przeniesione do wykonywania innych zadań w ramach Urzędu. Tym nie mniej stan pracowników kształtował się na poziomie 10 osób, w tym 5 pracowników zostało zatrudnionych bądź przeniesionych w okresie od maja do grudnia 2007r. W analizowanym okresie nastąpił wzrost ilości zakończonych postępowań egzekucyjnych, jednakże w przeliczeniu na jednego pracownika odnotowano spadek wyegzekwowanych zaległości. Zmniejszenie kwot spraw załatwionych przez jednego pracownika spowodowane było tym, iż w latach 2006-2008 do realizacji skierowano mandaty karnoskarbowe w wysokości (średnio) 50 – 100 PLN. W analizowanym okresie zdecydowaną większość postępowań egzekucyjnych prowadzono wobec dłużników zalegających z zapłatą mandatów nakładanych przez Straż Miejską.

Reasumując, pragnę zauważyć, iż na bieżąco był prowadzony monitoring ilości wpływających i załatwionych spraw oraz podejmowano działania zmierzające do zatrudnienia nowych pracowników w ramach posiadanych środków finansowych.

Jednocześnie zaznaczam, iż wprowadzenie nowego systemu oraz zatrudnienie nowych pracowników którzy nabyli doświadczenie w zakresie egzekucji wpłynęło bez wątpienia na wychodzenie z zaległości, co potwierdzają jednoznacznie dane dotyczące okresu do 30.04.2008r (zawarte w załączniku nr 7 efektywności postępowań egzekucyjnych). Wzrasta kwota wyegzekwowana na jednego pracownika, jak również ilość załatwionych tytułów wykonawczych. Powyższe spowodowane jest poprawą efektywności pracy, jak również

wprowadzonymi zmianami organizacyjnymi, czego przykładem może być zmiana godzin pracy poborców (poprzednio 7.30 – 15. 30, obecnie praca poborców również w godzinach od 11.00 – do 19.00 przy systemie zmianowym).”

[Dowód: akta kontroli str. 393-400, 358-365 oraz 987-997]

Zgodnie z art. 19 § 2 właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ.

Izba Wytrzeźwień przesyłała TW wystawiane w sprawach dłużników zamieszkałych na terenie Miasta Zabrze do Urzędu Skarbowego w Zabrzu. Wartość zrealizowanych przez ww. US TW wynosiła odpowiednio w latach 2005-2008 (do 30 kwietnia) 49,8, 52,6, 37,3 oraz 0,5 tys. zł. Razem w ww. okresie US w Zabrzu wyegzekwował 140,3 tys. zł.

W sprawie kierowania ww. TW przez Izbę Wytrzeźwień do US w Zabrzu Prezydent udzieliła następujących wyjaśnień:

„Zgodnie z postanowieniem art. 42 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2007r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.) za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty, których egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Natomiast w myśl art. 19 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz. U. z 2005r. Nr 229 poz. 1954 z późn. zm.) naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, do zabezpieczania takich należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV, a także do realizacji wniosków obcych państw o udzielenie pomocy w zakresie, o którym mowa w art. 66d §1, z zastrzeżeniem § 2-8 powołanego na wstępie przepisu. Jednocześnie, art. 19 § 2 wskazuje, iż właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ.

Przepisy ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2007r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004r. w sprawie trybu

doprowadzania, przyjmowania i zwalczania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004r. Nr 20, poz. 192 z późn. zm.) nie określają organu uprawnionego do ustalania i pobierania opłaty za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień. Ponadto, analizując art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) należy wskazać, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Natomiast z art. 4 ust. 2 w/w przepisu wynika, że uprawnienia te mogą być powierzone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego organom wykonawczym tych jednostek. Powołując się na powyższe należy wskazać, że w uchwale nr 2/92 Zarządu Miasta Zabrze z dnia 6 stycznia 1992r. zostało zawarte upoważnienie dla dyrektora Izby Wytrzeźwień w Zabrzu do ustalania opłat za pobyt osoby w izbie wytrzeźwień. Uchwała do dnia dzisiejszego nie została zmieniona. W związku z powyższym, zgodnie z postanowieniem uchwały, dyrektor Izby Wytrzeźwień wydał zarządzenie wewnętrzne nr 17/05 z dnia 16 grudnia 2005r., w którym ustalił wysokość opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień w wysokości 170,00 zł.

Z przywołanych przepisów prawnych wynika zatem, że opłaty związane z pobytem osoby przyjętej do izby wytrzeźwień ustalane są i pobierane przez dyrektora Izby Wytrzeźwień, natomiast egzekucję wskazanych należności powinien realizować właściwy Naczelnik Urzędu Skarbowego.”

Opłaty ustalane są przez Dyrektora Izby na podstawie upoważnienia wydanego przez organ jakim jest Prezydent.

[Dowód: akta kontroli str. 1012 oraz 1018-1022]

10. Współpraca z urzędami skarbowymi.

W latach 2005-2008 (do 30 kwietnia) Prezydent przekazał do Urzędów Skarbowych następującą liczbę TW:

- 2006 rok 286 na kwotę 722,4 tys. zł (nie przekazywano ze względu na zbieg egzekucji),
- 2007 rok 406 na kwotę 1 510,9 tys. zł, w tym ze względu na zbieg egzekucji 22 na kwotę 46,7 tys. zł,
- 2008 rok 138 na kwotę 4 903,9 tys. zł, w tym ze względu na zbieg egzekucji 2 na kwotę 4,9 tys. zł.

W tym okresie nie przekazywano do US TW ze względu na egzekucję z nieruchomości oraz na bezskuteczność egzekucji.

W latach tych liczba i wartość TW zrealizowanych przez inne organy wynosiła odpowiednio:

- w 2006 r. 58 na kwotę 46,0 tys. zł,
- w 2007 r. 183 na kwotę 533,8 tys. zł,
- w 2008 r. (do 30 kwietnia) 37 na kwotę 269,0 tys. zł.

Procentowy wskaźnik skuteczności egzekucji prowadzonej przez US (kwota wyegzekwowana do kwoty przekazanych TW) wynosił odpowiednio w poszczególnych latach 6,4, 35,3 i 5,5 %.

Natomiast procentowy wskaźnik kwoty wyegzekwowanych przez US TW w porównaniu do kwoty na jaką wystawiono TW w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 1,4, 6,2 i 4,4 %.

W ww. okresie US dokonały 37 zwrotów TW, co było spowodowane w 14 przypadkach zmianą miejsca zamieszkania, w 18 przypadkach brakami formalnymi (brak danych identyfikacyjnych), w 2 przypadkach spłatą zaległości oraz w 1 przypadku zgonem zobowiązanego oraz w 2 przypadkach skierowaniem do US TW nie objętych jego własnością, w jednym przypadku dłużnik miał inny aktualny adres, natomiast w jednym przypadku dłużnik zamieszkiwał na terenie Zabrze, natomiast TW przekazano błędnie do US w Gliwicach.

W sprawie niewłaściwego skierowania ww. TW Naczelnik PEA podała:

„Tytuł wykonawczy Nr SW09/707/06 wystawiono dnia 14.09.2006r. kierując wszczęcie postępowania egzekucyjnego do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Gliwicach, zgodnie z posiadanym w ewidencji podatkowej adresem, tj. Gliwice, ul. Piastowska

Dnia 12.12.2006r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Gliwicach zwraca w/w tytuł z uwagi na błędny organ egzekucyjny jednocześnie informując, iż zobowiązany posiada aktualny adres: Zabrze, ul. Zaolziańska

Z posiadanej dokumentacji wynika, iż dłużnik sprzedał przedmiotową nieruchomość dnia 17.10.2007r. oraz został wymeldowany z dniem 29.10.2007r. Z informacji zawartych w Ewidencji Ludności wynika, iż w/w nie posiada nowego potwierdzonego adresu.

Tytuł wykonawczy Nr SWII/212/05 wystawiono dnia 06.09.2005r. kierując wszczęcie postępowania egzekucyjnego do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Gliwicach. Z informacji zawartych w Ewidencji Ludności wynika, iż zobowiązany jest zameldowany w Zabrzu, ul. Zygfryda Kupki. Wobec powyższego ustalono, iż wniosek o wszczęcie egzekucji administracyjnej został błędnie skierowany do Naczelnika Pierwszego Urzędu

Skarbowego w Gliwicach. Dnia 20.11.2007r. należność objęta niniejszym tytułem wykonawczym została przez zobowiązanego zapłacona.”

[Dowód: akta kontroli str. 393-400, 969-972 oraz 998-1011]

Urząd monitorował egzekucję prowadzoną przez US w 2007 r., w pozostałych latach nie wystosowano zapytań. W 2007 r. wysłano 30 zapytań dotyczących postępowań egzekucyjnych, w tym 7 zapytań do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Gliwicach (wszystkie w okresie od 6 do 13 listopada 2007 r.). Dotyczyły one TW wystawionych w 2005 i 2006 r., tylko w przypadku jednego pisma dotyczyło ono TW 2006 (trzy tytuły) oraz 2007 r. (jeden tytuł z 7 lutego). Na wszystkie pisma otrzymano odpowiedzi US, przy czym dwie odpowiedzi informowały o nie prowadzeniu postępowania egzekucyjnego, z powodu zwrotu do wierzyciela tytułów w jednym przypadku z uwagi na brak daty na potwierdzeniu odbioru upomnienia (12 grudnia 2006 r.) oraz w jednym na niewłaściwe skierowania tytułu.

W sprawie nie monitorowania egzekucji prowadzonej przez US do listopada 2007 r. oraz w 2008 r. Naczelnik PEA podała:

„wysłano ponaglenia w 2007 roku, natomiast za kolejne zaległości w drugiej połowie 2008 roku. Zaznaczam, iż znaczna część prowadzonych postępowań egzekucyjnych prowadzona jest przez Prezydenta Miasta Zabrze będącego jednocześnie organem egzekucyjnym, wobec którego (do Referatu Egzekucji Administracyjnej) w 2006 roku wystosowano zapytania w w/w trybie. Z posiadanej dokumentacji wynika, iż część z objętej egzekucją zaległości została wyegzekwowana przez Urzędy Skarbowe także nie było konieczności wysyłania zapytania.”

Dla potwierdzenia powyższego Naczelnik PEA przedstawiła następujące zestawienie:

Rok	Nazwa Urzędu Skarbowego	Ilość/ kwota wysłanych tytułów wykonawczych	Ilość / kwota tytułów wykonawczych niezrealizowanych
2006	I US Katowice	25/ 33.778,00	9/ 5.572,50
2006	I US Gliwice	40/ 160.686,88	16/ 24.080,30
2007		56/ 204.605,66	18/ 27.414,06
2006	US Ruda Śląska	44/ 3.799,90	3/ 71,30
2007		40/ 8.471,59	1/ 118,00

[Dowód: akta kontroli str. 393-400, 879-887 oraz 998-111]

11. Realizacja wniosków pokontrolnych RIO.

Regionalna Izba Obrachunkowa, zwana dalej „RIO”, przeprowadziła kompleksową kontrolę Urzędu obejmującą okres od 1 stycznia 2004 r. do 20 lutego 2008 r. W wystąpieniu pokontrolnym RIO z dnia 9 maja 2008 r. skierowanym do Pani Prezydent przedstawiono następujące nieprawidłowości dot. obszarów objętych niniejszą kontrolą:

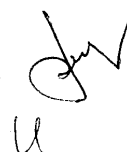
W zakresie realizacji dochodów budżetowych:

- Brak jednoznacznego wskazania w uzasadnieniach decyzji podatkowych jaki ważny interes podatnika, czy też interes publiczny zdecydował, że udzielono ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Dotyczyło to następujących decyzji:
 - nr BF.III.BG-3-1-22/07 z dnia 16 marca 2007 r. – rozłożenie na raty zaległości w podatku od nieruchomości w kwocie 789 942,00 zł firmie Sp. z o.o. z Zabrze,
 - nr III-JJAR-3110-2-721/06 z dnia 19 marca 2007 r. – rozłożenie na raty zaległości w podatku od nieruchomości w kwocie 1 015 659,20 zł osobie fizycznej,
 - nr BF.III-KG-3110-1-461/05 z dnia 21 grudnia 2005 r. – umorzenie odsetek za zwłokę w podatku od nieruchomości w kwocie 5 304 382,60 zł.
- Zaniechanie podjęcia bądź niebieżące podjęcie działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wystawiania tytułów wykonawczych za zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych w stosunku do podatników, którzy nie realizowali postanowień decyzji Prezydenta Miasta. Dotyczyło to następujących decyzji:
 - nr BF.III-KG-3110-1-418/05 z dnia 22 grudnia 2005 r. dot. rozłożenia zaległości w kwocie 450 294,70 zł wraz z odsetkami w kwocie 44 119,80 zł na raty,
 - nr BF.III-JJAR-3110-2-721/06 z dnia 19 marca 2007 r. dot. rozłożenia zaległości w kwocie 1 015 659,20 zł wraz z odsetkami w kwocie 106 627,00 zł na raty, oraz podatnika nr 432 zalegającego za rok 2006 z podatkiem w kwocie 195 695,12 zł oraz za 2007 rok z podatkiem w kwocie 210 859,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1023-1096]

W ww. wystąpieniu RIO zawarło 4 wnioski pokontrolnych dotyczących zakresu objętego niniejszą kontrolą tj.:

W zakresie realizacji dochodów budżetowych:



3. Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału PEA w zakresie przygotowywania decyzji zgodnie z art. 210 § 4 i 5 ustawy Ordynacja podatkowa, mając na uwadze przepis art. 47 ustawy o finansach publicznych.
4. Wzmocnić nadzór nad pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie czynności egzekucyjnych w celu terminowego sporządzania tytułów wykonawczych w stosunku do zalegających z zapłatą podatku od nieruchomości stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z § 2, § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonywania niektórych przepisów ww. ustawy mając na uwadze przepis art. 47 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto RIO uznało, że jedną z przyczyn powstania ww. nieprawidłowości było niestaranne wykonywanie obowiązków przez ww. osoby oraz zaniechania w zakresie nadzoru i w związku z tym skierowało do Prezydenta dodatkowe wnioski dotyczące:

13. Rozważenia możliwości wyciągnięcia konsekwencji służbowych w stosunku do osób, które przyczyniły się do powstania nieprawidłowości, mając na uwadze zasady określone w przepisach działu piątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).
14. Podjęcia działań mających na celu podniesienie przez pracowników kwalifikacji zawodowych, mając na uwadze postanowienia standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, ogłoszone przez Ministra Finansów w Komunikacie Nr 13 z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58).

[Dowód: akta kontroli str. 1023-1092]

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne RIO z dnia 9 maja 2008 r. Pani Prezydent poinformowała, że pouczyła Skarbnika i Naczelnika Wydziału o konieczności nadzorowania podległych pracowników oraz, że podjęto działania mające na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych pracowników poprzez zobowiązanie Naczelników do przygotowania planów szkoleń na II kwartał 2008 r. Plan został opracowany na podstawie zgłoszeń Naczelników Wydziałów.

W sprawie realizacji wniosku pokontrolnego nr 13 Prezydent podała:

„W celu realizacji wniosku pokontrolnego RIO Nr 13 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 maja 2008 roku skierowałam do Skarbnika Miasta oraz Naczelnika Wydziału Podatków i Egzekucji Administracyjnej pismo o wzmocnienie nadzoru nad pracownikami Wydziału Podatków i Egzekucji Administracyjnej. Osoby, które przyczyniły się do wskazanych



w wystąpieniu nieprawidłowości nie pracują już w urzędzie lub zostały przeniesione do wykonywania innych czynności służbowych. W odniesieniu do pozostałych pracowników bezpośredni przełożeni przeprowadzili rozmowy z podległymi pracownikami, podczas których udzielili ustnych upomnień. Ponadto, w wskazanym przypadku bezpośredni przełożony wydał pisemne polecenie realizacji stwierdzonej nieprawidłowości.”

[Dowód: akta kontroli str. 1023-1092 oraz 308-344]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń Kontroler informuje Panią Prezydent Małgorzatę Mańka-Szulik o przysługującym jej prawie:

- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK);
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni, wyjaśnień dotyczących przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 57 ust. 1 ustawy o NIK), w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni – zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK – biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia;
- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerem (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli nr 7.

Zabrze, 10 października 2008 r.

..... Wojciech Graca

główny specjalista kontroli państwowej
Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Wojciech Graca

Zabrze, 24. X 2008 r.

.....

Prezydent

Miasta Zabrze
Małgorzata Mańka-Szulik