



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

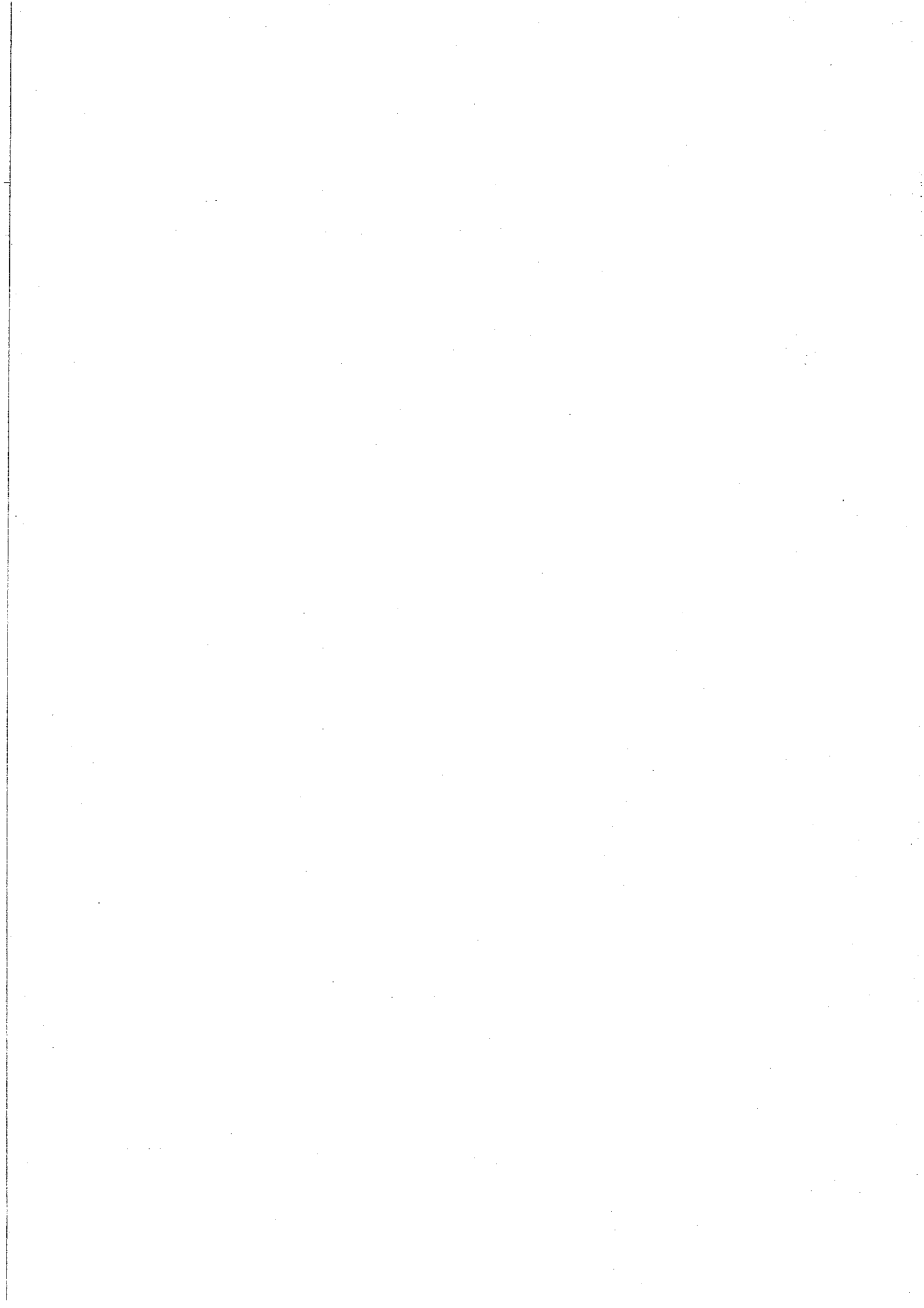
Delegatura w Opolu

LOP-4101-11-01/2013

P/13/112

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/112 – Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Grażyna Stalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87816 z dnia 20 września 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych <sup>1</sup> – Oddział Opole <sup>2</sup> , ul. Wrocławska 24, 45-701 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Trawiński, Dyrektor Oddziału  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup> działania podejmowane w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają działania podjęte przez Oddział w celu wyegzekwowania należności z tytułu zaległych składek i zwiększenia efektywności egzekucji, przy uwzględnieniu funkcjonalności dostępnych w Oddziale narzędzi informatycznych wspierających ten proces. Uprawnienia Dyrektora Oddziału w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek były realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i wewnętrznymi procedurami ZUS.

Formułując ww. ocenę uwzględniono, że stwierdzone nieprawidłowości w zakresie egzekucji należności z tytułu składek miały negatywny wpływ na kontrolowaną działalność, jednakże skala tych nieprawidłowości nie przekraczała założonego progu istotności<sup>4</sup>, a wszystkie stwierdzone istotne nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych dotyczyły pracy jednego z inspektoratów.

<sup>1</sup> Dalej: ZUS.

<sup>2</sup> Dalej: Oddział.

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

<sup>4</sup> W zakresie badanej próby, wybranej do kontroli w sposób losowy, stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie dwóch tytułów wykonawczych (z 30 wylosowanych, tj. 7% zbadanej próby) na kwotę 555,2 tys. zł (10% kwoty ww. 30 zbadanych spraw).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Wykorzystanie przez Zakład dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, a także działań zmierzających do zwiększenia efektywności egzekucji

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2010-2013 (I półrocze) stan należności z tytułu zaległych składek wynosił na koniec każdego z ww. okresów odpowiednio 505 286,9 tys. zł, 575 949,7 tys. zł, 552 788,5 tys. zł i 730 704,1 tys. zł. W okresie tym skierowano do egzekucji następującą liczbę tytułów wykonawczych: 162,6 tys. tytułów na kwotę 138 384,8 tys. zł w 2010 r., 230 tys. tytułów na kwotę 175 508,5 tys. zł w 2011 r., 153 tys. tytułów na kwotę 188 254,7 tys. zł w 2012 r. i 56 tys. tytułów na kwotę 76 249 tys. zł w I półroczu 2013 r. W latach 2010-2011 ok. 73-79% spraw skierowanych w tym okresie do egzekucji prowadzonych było jako egzekucja własna ZUS, naczelnicy urzędów skarbowych prowadzili egzekucję 15-20% takich spraw, natomiast 6-7% spraw stanowiła egzekucja prowadzona w pozostałym trybie<sup>5</sup>. W latach 2012-2013 ok. 64% spraw skierowanych do egzekucji prowadzonych było jako egzekucja własna ZUS, naczelnicy urzędów skarbowych prowadzili egzekucję 24-26% spraw, natomiast w 10-12% spraw egzekucja prowadzona była w pozostałym trybie.

Liczba tytułów wykonawczych objętych egzekucją, wg stanu na koniec okresu, wynosiła odpowiednio: 251 465 tytułów na kwotę 207 450,7 tys. zł na koniec 2010 r., 388 534 tytułów na kwotę 284 523,1 tys. zł na koniec 2011 r., 423 581 tytułów na kwotę 304 495,4 tys. zł na koniec 2012 r. i 400 459 tytułów na kwotę 302 979,1 tys. zł na 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 254, 309, 329, 943)

1.1.1. Należności z tytułu zaległych składek na dzień 30 czerwca 2013 r. w kwocie 730 704,1 tys. zł były o 45% wyższe od stanu zaległości na koniec 2010 r. (505 286,9 tys. zł), o 27% wyższe od stanu zaległości na koniec 2011 r. (575 949,7 tys. zł) i o 32% wyższe od stanu zaległości na koniec 2012 r. (552 788,5 tys. zł).

Zastępca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśniła, że główne przyczyny wzrostu zadłużeń na kontach płatników składek to m.in. wzrost liczby aktywnych płatników, wzrost minimalnego oraz przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, brak przedkładania przez przedsiębiorców dokumentów o wyrejestrowaniu działalności gospodarczej, co w konsekwencji prowadzi do określenia wymiaru składek przez Oddział, kryzys gospodarczy. Wyjaśniła też, że: *zachwianie równowagi finansowej firm działających na terenie Oddziału bezpośrednio przełożyło się na wzrost zadłużenia w opłacaniu składek.*

(dowód: akta kontroli str. 254, 309, 456-458)

Szacunkowa wielkość należności, wobec których nie prowadzono działań egzekucyjnych<sup>6</sup> wg stanu na koniec 2010, 2011, 2012 roku i na koniec I półrocza 2013 r. wynosiła odpowiednio 235 614,5 tys. zł, 229 385,1 tys. zł, 221 946,1 tys. zł, 399 645,6 tys. zł. Kwoty te stanowiły od 40% do 46% stanu należności z tytułu zaległych składek na koniec lat 2010-2012 i 55% stanu tych należności na koniec I półrocza 2013 r.

Zastępca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśniła, że ww. należności nie objęte postępowaniem egzekucyjnym są szacunkowe i powinny być ponadto pomniejszone

<sup>5</sup> Egzekucja sądowa, syndyk masy upadłościowej.

<sup>6</sup> Wielkość należności ogółem Oddziału z tytułu zaległych składek na koniec okresu, pomniejszona o należności objęte egzekucją oraz należności objęte ulgami (układy ratalne, restrukturyzacja zadłużenia).

o kwoty: a/ wynikające z zakończonych i trwających postępowań upadłościowych, b/ wynikające z utworzonych systemowo dokumentów rozliczeniowych, dla których prowadzone są postępowania wyjaśniające, c/ wynikające z umorzonych przez inne organy postępowań egzekucyjnych, dla których nie znaleziono nowych środków egzekucyjnych, d/ wynikające z niedopełnienia przez płatników obowiązków m.in. dotyczących wyrejestrowania i aktualizacji danych, e/ wynikające z zawieszenia postępowań egzekucyjnych w stosunku do podmiotów, które złożyły wnioski o umorzenie należności w oparciu o ustawę z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą<sup>7</sup>. Wyjaśniła, że w ten sposób wyliczona szacunkowa kwota należności, wobec których nie prowadzono działań egzekucyjnych na 30 czerwca 2013 r. wyniosłaby 206 213,9 tys. zł, tj. 28% szacunkowych należności na ten dzień. Jako główne przyczyny niepodjęcia działań egzekucyjnych wobec tych należności wskazała m.in.: długotrwały proces działań przedegzekucyjnych, zawieszenie postępowań egzekucyjnych w stosunku do płatników składających wnioski o umorzenie należności w oparciu o ustawę abolicyjną, brak możliwości skutecznego doręczenia upomnień lub wszczęcia postępowań zmierzających do wydania decyzji określających zadłużenie (z uwagi na brak aktualnego adresu zobowiązanego), zakończenie postępowań z uwagi na bezskuteczność egzekucji (ponowne ich wszczęcie wymaga znalezienia nowych środków egzekucyjnych). Wyjaśniła także, że: *na wysokość kwoty 730 704,1 tys. zł należności z tytułu zaległych składek na 30 czerwca 2013 r. składają się należności, dla których za ostatni okres rozliczeniowy zaewidencjonowano deklaracje rozliczeniowe, jednakże w wyniku braku funkcjonalności oprogramowania, nie doszło do automatycznego zaksięgowania wpłaty składek na indywidualnych kontach płatników. Dodatkowo z uwagi na ekonomię działania zakładu, w przypadku ujawnienia kwoty niedopłaty z tytułu składek na koncie płatnika, przyjęto zasadę wdrażania działań egzekucyjnych w trybie trzymiesięcznym.*

(dowód: akta kontroli str. 441, 876-880, 944-945)

**1.1.2.** Efektywność egzekucji<sup>8</sup> prowadzonej przez Oddział w latach 2010-2012 wyniosła w ww. latach odpowiednio: 50,5%; 22,8% i 35,1%, natomiast efektywność egzekucji prowadzonej w ww. latach przez urzędy skarbowe wyniosła od 9% w roku 2010 do 21% w roku 2012.

Przyczyny spadku efektywności egzekucji własnej prowadzonej przez Oddział Dyrektor ds. Dochodów wyjaśniła następująco: *na wynik efektywności egzekucji prowadzonej przez Oddział w latach 2010-2012 miały wpływ głównie zmiany w zakresie narzędzia wspomagającego prace w tym zakresie, tj. przejście w zakresie kierowania egzekucji z aplikacji ARS na aplikację FW, która wspomogła proces kierowania należności do egzekucji. Z tego też względu nastąpiło znaczne zwiększenie kwoty skierowanej do egzekucji w roku 2011 w stosunku do roku 2010. (...) Dochodzenie należności jest działaniem długofalowym i efekty działań z 2011 r. znalazły odzwierciedlenie w 2012 r. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 310, 456, 458)

**1.1.3.** Wpływy z egzekucji uzyskane przez Oddział w latach 2010-2013 (I półrocze) wyniosły odpowiednio: 26 610 tys. zł, 28 132,3 tys. zł, 44 552,5 tys. zł i 18 550,7 tys. zł. W latach tych od 59% (2010 r.) do 69% (I półrocze 2013 r.) wpływów z egzekucji stanowiły wpływy z egzekucji własnej (prowadzonej przez Oddział). Najskuteczniejszym środkiem egzekucyjnym w ramach egzekucji własnej było zajęcie środków na rachunku bankowym dłużnika. Wpływy z zastosowania tego środka egzekucyjnego stanowiły od 83% do 90% wpływów z egzekucji własnej.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1551; dalej: ustawa abolicyjna.

<sup>8</sup> Stosunek kwot wyegzekwowanych zaległości do kwot objętych tytułami wykonawczymi.

W ww. okresie pobrano od płatników składek dodatkową opłatę<sup>9</sup> w kwocie 471,6 tys. zł<sup>10</sup>, którą w 95% spraw naliczono w wysokości do 10 %.

(dowód: akta kontroli str. 34, 311, 329)

**1.1.4.** Wydatki związane z prowadzeniem egzekucji przez naczelników urzędów skarbowych wyniosły w latach 2010-2013 (I półrocze) odpowiednio 325,1 tys. zł, 331,7 tys. zł, 635,7 tys. zł i 227,5 tys. zł, a wydatki związane z prowadzeniem egzekucji w pozostałym trybie<sup>11</sup> wyniosły w ww. okresie od 11,6 tys. zł do 37 tys. zł. Wzrost wydatków związanych z prowadzeniem egzekucji przez naczelników urzędów skarbowych wynikał ze wzrostu liczby spraw kierowanych do ww. naczelników i miał odzwierciedlenie we wzroście wpływów w ramach egzekucji prowadzonej przez ww. organy egzekucyjne.

Oddział nie podał danych o wydatkach poniesionych na egzekucję własną, tj. prowadzoną przez ZUS.

Starszy Specjalista w komórce organizacyjnej Wieloosobowe Stanowisko Koordynacji Usług Dochodowych wskazał, że definicja wydatków egzekucyjnych jako kosztów faktycznie poniesionych przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji znajduje się w art. 64 b ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup>, a z wymienionych w ww. przepisie kosztów za wydatki egzekucyjne poniesione przez ZUS w związku z prowadzeniem egzekucji własnej można uznać jedynie koszty wskazane w pkt 9, dotyczące uzyskania informacji o majątku dłużnika. Ponadto wyjaśnił, że ponieważ na podstawie art. 114 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Oddział nie ponosi opłat skarbowych i sądowych, dlatego nie podano kwot wydatków poniesionych na egzekucję własną.

(dowód: akta kontroli str. 34, 326, 448-449)

**1.2.** Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora ds. Dochodów informacje o wysokości zadłużenia płatników składek, opisane w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, są danymi szacunkowymi. Za lata 2010 – 2012 oszacowano je w wyniku zastosowania oprogramowania PSALDO, natomiast dane za I półrocze 2013 zostały pozyskane z Raportu SEKiF – System Ewidencji Kont i Funduszy wykonanego na komputerze centralnym. Ponadto Zastępca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśniła, że: *rzeczywisty stan zadłużenia ustalany jest w oparciu o pełną analizę dokumentów ubezpieczeniowych podmiotu oraz rozliczone konto w aplikacji FW (wspierającej dotychczas proces rozliczania kont płatników składek).*

(dowód: akta kontroli str. 456-457)

**1.3.** Prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez Oddział badano poprzez analizę postępowań prowadzonych na podstawie 30 tytułów wykonawczych, obejmujących należność główną w kwocie 5 366,1 tys. zł, wybranych w sposób losowy<sup>13</sup>.

W wyniku tej analizy stwierdzono:

a/ jeden przypadek<sup>14</sup>, gdzie pomiędzy datą wystawienia tytułu, a skierowaniem tytułu do egzekucji minęło 213 dni, a powodem tego było prowadzenie postępowania wyjaśniającego nieprawidłowości w rozliczeniu należnych składek i w związku z tym dokonywanie przez zobowiązanego kolejnych korekt do złożonych deklaracji,

b/ jeden przypadek<sup>15</sup>, gdzie pomiędzy informacją o zbiegu egzekucji administracyjnej z egzekucją prowadzoną przez naczelnika urzędu skarbowego,

<sup>9</sup> Opłata, która na podstawie art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) może być wymierzona przez ZUS do wysokości 100% nieopłaconych składek.

<sup>10</sup> Największą kwotę takich opłat pobrano w roku 2010 (148,2 tys. zł), a najmniejszą w 2011 r. (51,9 tys. zł).

<sup>11</sup> Egzekucja sądowa, syndyk masy upadłościowej.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.; dalej ustawa egzekucyjna.

<sup>13</sup> Dobór losowy prosty.

<sup>14</sup> Tytuł wykonawczy W15-769/2002, zobowiązany Edra sp. z o.o.

<sup>15</sup> Tytuł wykonawczy WM1-6747/2011, zobowiązany Grom HP sp. z o.o.

a przekazaniem tytułu naczelnikowi urzędu skarbowego celem prowadzenia łącznej egzekucji upłynęło 147 dni, a powodem tego wg wyjaśnień Naczelnika Wydziału Dochodów było *dokonywanie korekt błędnie oznaczonych wpłat, które dotyczyły należności objętych postępowaniem egzekucyjnym,*

c/ jeden przypadek<sup>16</sup>, gdzie tytuł wykonawczy wystawiono 16 października 2012 r. i doręczono płatnikowi, pomimo iż należność objęta ww. tytułem została zapłacona przed jego wystawieniem, tj. w dniu 14 października 2011 r. Powodem powyższego, wg wyjaśnień Kierownika Inspektoratu ZUS w Kluczborku, była omyłka pracownika polegająca na nie odnotowaniu w systemie FW zapłaty. W konsekwencji omyłkowego wystawienia tytułu wykonawczego postanowieniem z 24 października 2013 r. Dyrektor Oddziału umorzył postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie tego tytułu,

d/ dwa przypadki<sup>17</sup>, gdzie przekazano tytuły celem dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego niewłaściwemu rzeczowo naczelnikowi urzędu skarbowego oraz bez kompletnej dokumentacji, w tym bez dokumentu potwierdzającego doręczenie upomnienia, co uniemożliwiało prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Ponadto w jednym z ww. przypadków miało miejsce nieuzasadnione przekazanie tytułu celem prowadzenia dalszej egzekucji, gdyż postępowanie egzekucyjne zostało zawieszona przez Dyrektora Oddziału z powodu zawarcia układu ratalnego, natomiast w drugim przypadku tytuł skierowano do urzędu skarbowego po 55 dniach od momentu ustalenia przez Oddział, że zobowiązany nie posiada żadnych składników majątkowych<sup>18</sup>,

e/ pięć przypadków<sup>19</sup> (17%), gdzie w przekazanej do kontroli ewidencji spraw kierowanych do egzekucji ujęto tytuły oznaczone symbolem „U”, a daty wystawienia tych tytułów były późniejsze niż data ogłoszenia upadłości zobowiązanego. W związku z treścią art. 146 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*<sup>20</sup> o niedopuszczalności wszczęcia egzekucji z masy upadłościowej Starszy Specjalista w komórce organizacyjnej Wieloosobowe Stanowisko Koordynacji Usług Dochodowych wyjaśnił, że do zgłoszenia wierzytelności po postanowieniu o ogłoszeniu upadłości zobowiązanego *dołączane są tytuły o sygnaturze „U”, które ewidencjonowane są jedynie w systemie ARS (FW nie przewiduje takiej funkcjonalności) i służą one potwierdzeniu istnienia wierzytelności. Wraz ze zgłoszeniem wierzytelności kierowane są na ręce Sędziego Komisarza. W oparciu o tytuły „U” nie jest prowadzona egzekucja i tytuły takie nie są doręczane upadłym. Ponadto wyjaśnił: nadmieniam, że tytuły „U” wystawiane są głównie w celach ewidencyjnych, a w sprawozdaniach wykazywane są jako zgłoszenia wierzytelności do syndyków masy upadłościowej.*

Analiza prawidłowości postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie pozostałych 20 wybranych losowo tytułów wykonawczych wykazała, że czynności przygotowawczo-sprawdzające, wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz jego prowadzenie przez Dyrektora Oddziału były prawidłowe, a przypadki przekazywania tytułów celem dalszego prowadzenia postępowania do naczelnika urzędu skarbowego były uzasadnione bezskutecznością prowadzonej przez Oddział egzekucji własnej.

<sup>16</sup> Tytuł wykonawczy TW 1240412004150, zobowiązany Dziedzic sp. z o.o.

<sup>17</sup> Tytuły wykonawcze: TW 1240311014424 na kwotę należności głównej 397 015,80 zł i TW 1240312005827 na kwotę należności głównej 158 216,10 zł, zobowiązany ATN Work-Service sp. z o.o.

<sup>18</sup> Do 18 października 2012 r. ustalano, że zobowiązany nie posiada żadnych składników majątkowych, a tytuł wykonawczy przesłano do naczelnika urzędu skarbowego 13 grudnia 2012 r.

<sup>19</sup> Tytuły o nr: U-56/2003, U-64/2003, U-51/2005, U-9/2010, U-7/2011.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.1112; dalej: Prawo upadłościowe.

Przypadków zwłoki w przekazywaniu tytułów celem prowadzenia dalszego postępowania egzekucyjnego (w tym w przypadku zbiegu egzekucji) wśród ww. 20 spraw nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 425-426, 446-447, 450-451, 475-550, 946-955, 983-988, 1013)

Prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez Oddział oraz podległe mu terenowe jednostki organizacyjne<sup>21</sup> badano również poprzez analizę postępowań prowadzonych na podstawie 109 tytułów wykonawczych, obejmujących należność główną w kwocie 3 275 tys. zł, wybranych do badania celowo<sup>22</sup>. W wyniku ww. badania stwierdzono, że:

a/ w dniach 23 maja i 12 czerwca 2012 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu w ramach postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec zobowiązanego EMULZ A.S. z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu (oddział spółki czeskiej w Polsce), przekazał 39 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 75,910,50 zł z wnioskiem o prowadzenie egzekucji do naczelnika urzędu skarbowego<sup>23</sup> bez kompletnej dokumentacji, a mianowicie: bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień, bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych, bez przekazania oryginałów tytułów, lecz ich kopii. Ponadto wszystkie ww. tytuły wykonawcze (z dnia 30 sierpnia 2011 r., 19 września 2011 r. i 28 października 2011 r.) zostały wystawione po ogłoszeniu upadłości ww. spółki, co nastąpiło postanowieniem Sądu Miejskiego w Pradze z dnia 25 marca 2011 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu był dwukrotnie informowany przez Bank BPH o orzeczeniu upadłości zobowiązanego, w związku z zajęciem przez Dyrektora Oddziału wierzycelności z rachunku bankowego (pisma z ww. banku, które wpłynęły do Inspektoratu 30 grudnia 2011 r. i 7 marca 2012 r.), jednakże pomimo tego skierował ww. tytuły wykonawcze w dniach 23 maja i 12 czerwca 2012 r. celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego do naczelnika urzędu skarbowego.

W dniu 7 września 2012 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu w ramach postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec ww. spółki przekazał kolejne trzy tytuły wykonawcze z 18 czerwca 2012 r. na łączną kwotę 6 570,8 z wnioskiem o prowadzenie egzekucji do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu. Tytuły te zostały wystawione i przekazane do organu egzekucyjnego po 531 dniach od ogłoszenia upadłości zobowiązanego i pomimo posiadania wiedzy od 30 grudnia 2011 r. o upadłości zobowiązanego (o czym powyżej). Przekazano je do niewłaściwego organu egzekucyjnego, pomimo posiadania wiedzy od 15 czerwca 2012 r., że organem właściwym jest Opolski Urząd Skarbowy (o czym powyżej). Ponownie przekazano je bez kompletnej dokumentacji, a mianowicie: bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień, bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 574-779, 960-982)

b/ w dniu 22 lutego 2013 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu w ramach postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec zobowiązanego T.M.W. MILA sp. z o.o. przekazał 3 tytuły wykonawcze<sup>24</sup> z wnioskiem o łączne prowadzenie egzekucji do niewłaściwego naczelnika urzędu skarbowego<sup>25</sup>, a także przekazał ww. tytuły bez kompletnej dokumentacji, a mianowicie: bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień, bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów

<sup>21</sup> Inspektoraty i biura terenowe.

<sup>22</sup> Doboru celowego dokonano na podstawie analizy postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, gdzie postępowanie zostało umorzone lub nastąpił zwrot tytułów egzekucyjnych bez ich realizacji

<sup>23</sup> Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu, który pismem z dnia 15 czerwca 2012 r. poinformował, że organem właściwym do prowadzenia egzekucji jest Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego.

<sup>24</sup> TW 4240313000014, TW 4240313000015, TW 4240313000016 z dnia 7 stycznia 2013 r. na kwotę należności głównej odpowiednio 1 376,50 zł, 346,40 zł i 78 zł obejmujące zalegiłość za wrzesień i październik 2012 r.

<sup>25</sup> Do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego zamiast prawidłowo Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, co wynikało z treści pisma ING Banku Śląskiego z dnia 29 stycznia 2013 r.

tytułów wykonawczych, bez dowodów zastosowania środka egzekucyjnego, który doprowadził do zbiegu egzekucji. W kontroli ustalono także, że w ww. tytułach wykonawczych z dnia 7 stycznia 2013 r. wskazywano nieaktualny adres zobowiązanego<sup>26</sup> pomimo, iż w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>27</sup> w dniu 27 września 2012 r. ujawniono zmianę siedziby zobowiązanego, co opublikowano w Monitorze Sądowym i Gospodarczym<sup>28</sup>. Tym samym przesyłka z dnia 23 listopada 2012 r. zawierająca upomnienia została wysłana na adres, pod którym nie było siedziby zobowiązanego i nie została doręczona, lecz zwrócona przez Poczta Polską, a zatem nie nastąpiło doręczenie w tzw. trybie zastępczym w sposób przewidziany w art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>29</sup>. W związku z powyższym, w dniu 29 kwietnia 2013 r. Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w związku z jego niedopuszczalnością.

W dniu 5 czerwca 2013 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu w ramach postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec ww. zobowiązanego przekazał kolejne trzy tytuły wykonawcze<sup>30</sup> z wnioskiem o łączne prowadzenie egzekucji do Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego bez kompletnej dokumentacji, a mianowicie: bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień, bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych, bez dowodów zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego w PKO BP S.A na podstawie ww. tytułów, bez dowodów doręczenia zobowiązanemu zawiadomień o zajęciu ww. rachunku. W kontroli ustalono także, że ww. tytuły wykonawcze z dnia 11 kwietnia 2013 r. wystawione zostały na nieaktualny adres zobowiązanego pomimo, iż zmiana siedziby zobowiązanego została ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 27 września 2012 r. (o czym powyżej). Tym samym przesyłka zawierająca upomnienia została wysłana na adres, pod którym nie było siedziby zobowiązanego. Powyższe skutkowało postanowieniem Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego z 27 czerwca 2013 r. o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w związku z jego niedopuszczalnością.

(dowód: akta kontroli str. 791-866)

c/ dniu 20 kwietnia 2012 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu przekazał do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu 23 tytuły wykonawcze z dnia 26 sierpnia 2011 r., 7 października 2011 r. i 17 listopada 2011 r. na kwotę należności głównej 2 456 893,8 zł, a dotyczące składek za okres od września 2010 r. do września 2011 r. zobowiązanego NTP Work-Service sp. z o.o., które wg stanu na dzień 17 kwietnia 2012 r. wynosiły 825 276,58 zł<sup>31</sup>. Tytuły te zostały przekazane do ww. naczelnika celem dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, pomimo iż postępowanie egzekucyjne dotyczące ww. tytułów zostało w dniu 8 lutego 2012 r. zawieszono z uwagi na objęcie ww. należności układem ratalnym nr 23/2012, o czym Inspektorat w Kędzierzynie-Koźlu został poinformowany pismem Inspektoratu ZUS w Strzelcach Opolskich<sup>32</sup> z dnia 14 lutego 2012 r. Tytuły te zostały przekazane bez kompletnej dokumentacji, a mianowicie: bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień, bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych, bez dokumentacji na okoliczność zastosowanych środków egzekucyjnych, bez przekazania oryginałów tytułów, lecz

<sup>26</sup> Kędzierzyn-Koźle, ul. B. Śmiałego.

<sup>27</sup> KRS 393718.

<sup>28</sup> Nr 192/2012 z dnia 3 października 2012 r. (poz. 223202).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej KPA

<sup>30</sup> TW 4240313001064, TW 4240313001065, TW 4240313001066 z dnia 11 kwietnia 2013 r. na kwotę należności głównej odpowiednio 4 495,30 zł, 1 094,40 zł i 359,40 zł obejmujące zaległość za listopad i grudzień 2012 r. oraz styczeń 2013 r.

<sup>31</sup> W tym 22 tytuły na kwotę należności 667,1 tys. zł (na dzień 17 kwietnia 2012 r.) dobrane do kontroli w sposób celowy

<sup>32</sup> Stosownie do treści Regulaminu Organizacyjnego Oddziału (załącznik do decyzji organizacyjnej nr 28 Dyrektora Gabinetu Prezesa z 27 maja 2013 r.) zadanie dotyczące udzielania ulg (zawieranie układów ratalnych i odraczanie terminów płatności), przy pierwszorazowym rozpatrywaniu sprawy, realizuje Inspektorat ZUS w Strzelcach Opolskich.

ich kopii. Organem właściwym do prowadzenia ww. postępowania był Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego, któremu Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu przekazał ww. tytuły w dniu 24 maja 2012 r. W dniu 20 czerwca 2012 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu, na wezwanie Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, przekazał oryginały ww. tytułów oraz potwierdzenia ich odbioru przez zobowiązanego, natomiast w dniu 30 lipca 2012 r. wystąpił do ww. naczelnika o wycofanie i zwrot ww. tytułów powołując się na zawarty w dniu 8 lutego 2012 r. układ ratalny. Powyższe wycofanie tytułów nastąpiło, pomimo posiadania informacji, iż nie opłacona została rata płatna do dnia 20 czerwca 2012 r. i w związku z tym, w dniu 4 lipca 2012 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wystosował pismo do zobowiązanego informujące o sankcji w postaci zerwania układu ratalnego, co nastąpiło w dniu 30 lipca 2012 r., kiedy rozwiązano umowę nr 23/2012 z uwagi na niedotrzymanie jej warunków przez zobowiązanego.

Po wycofaniu tytułów i umorzeniu w dniu 3 sierpnia 2012 r. postępowania prowadzonego przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, na należność zobowiązanego NTP Work-Service sp. z o.o. z tytułu składek za czerwiec 2011 r. tytuł wykonawczy<sup>33</sup> na kwotę 158 216,10 zł wystawiony został ponownie<sup>34</sup> w dniu 14 września 2012 r. Ww. tytuł z dnia 14 września 2012 r. przekazano celem dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego ponownie do Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego w dniu 13 grudnia 2012 r. (łącznie przekazano w tym dniu 40 tytułów wykonawczych na kwotę 2 675 927,40 zł<sup>35</sup> dotyczących NTP Work-Service sp. z o.o.). Tytuły te ponownie przekazano bez kompletnej dokumentacji, tj. bez dowodów doręczenia upomnień i dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów. W Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 6 listopada 2012 r. ujawniono postawienie NTP Work-Service sp. z o.o. w stan likwidacji. Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego postanowieniem z dnia 14 maja 2013 r. umorzył postępowanie egzekucyjne dotyczące ww. 40 tytułów wykonawczych na kwotę 2 675 927,40 zł wobec NTP Work-Service sp. z o.o. w likwidacji z powodu rozwiązania z dniem 31 marca 2012 r. umowy dzierżawy pomieszczeń, w których znajdowała się siedziba spółki, braku ujawnienia nowej siedziby spółki, braku majątku i w związku z tym bezskuteczności egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 477-550, 911)

O wynikającym z treści art. 27 § 3 ustawy egzekucyjnej obowiązku każdorazowego dołączania do tytułu wykonawczego dowodu doręczenia upomnienia przypomniał w piśmie z 23 maja 2013 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów. Pismo to, skierowane do dyrektorów izb skarbowych, zostało przekazane Dyrektorowi Oddziału przez Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu w dniu 14 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 439-440)

Według wygenerowanej z aplikacji FW na dzień 18 października 2013 r. ewidencji podmiotów i kwot zaległości, wobec których nie zostały wdrożone działania egzekucyjne, działań tych nie podjęto wobec 8 170 podmiotów zalegających kwotą 28 138,5 tys. zł (kwota niedopłaty w 2012 r.) i 12 812 podmiotów zalegających kwotą 56 116,6 tys. zł (kwota niedopłaty w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 252-253)

Badanie działań podejmowanych w stosunku do 10 z ww. podmiotów wykazanych w aplikacji FW jako posiadających zaległość w kwocie łącznej 16 288,5 tys. zł wykazało, że:

<sup>33</sup> TW 1240312005827.

<sup>34</sup> Należność za czerwiec 2011 r. objęta była tytułem z dnia 26 sierpnia 2011 r. TW 1240311014424 na kwotę 397 015,80 zł.

<sup>35</sup> W tym 39 tytułów na należność w kwocie 2 517,7 tys. zł dobranych do kontroli celowo.

a/ w przypadku dwóch podmiotów<sup>36</sup> stwierdzono podjęcie w październiku 2013 r. działań przedegzekucyjnych (wysłano upomnienia),

b/ w przypadku jednego podmiotu<sup>37</sup> stwierdzono podjęcie w sierpniu 2013 r. działań przedegzekucyjnych (wysłano upomnienia), a działań egzekucyjnych nie podjęto z powodu braku skutecznego doręczenia upomnienia. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek, z uwagi na niewłaściwe doręczenie upomnienia prowadzone jest postępowanie reklamacyjne wobec Poczty Polskiej S.A.,

c/ w trzech przypadkach<sup>38</sup> stwierdzono, że zobowiązani znajdowali się w upadłości, a podjęte przez Oddział działania polegały m.in. na zgłoszeniu wierzytelności do sądu; jeden z badanych podmiotów znajdujących się w upadłości układowej we wrześniu 2013 r. zawarł układ z wierzycielami,

d/ w dwóch przypadkach<sup>39</sup> stwierdzono, że kwoty zaległości wykazane w aplikacji FW (łącznie 6 360,6 tys. zł, w tym 5 045,9 tys. zł niedopłaty z 2012 r.) były niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż dokumenty badanych spraw potwierdzały brak ww. zaległości z tytułu składek na dzień kontroli. Według wyjaśnień Kierownika Samodzielnego Referatu Koordynacji Usług Dochodowych przyczyną tego było m.in. to, że w wygenerowanej przez Centrum Wsparcia Informatyki ewidencji podmiotów i kwot, wobec których nie zostały wdrożone działania egzekucyjne *ujęto konta podmiotów, które były w trakcie uzgadniania lub rozliczania i trwały prace ewidencyjne lub księgowo*. Ponadto wyjaśnił, że aplikacja FW nie posiada funkcjonalności umożliwiającej zbiorcze raportowanie o wysokości sald zadłużenia płatników składek na konkretny dzień oraz raportowania o niepodjętych działaniach przedegzekucyjnych i egzekucyjnych,

e/ w przypadku jednego podmiotu<sup>40</sup>, który (wg aplikacji FW) posiadał zaległość w kwocie 787,4 tys. zł stwierdzono, że wobec zobowiązanego wdrożone zostało postępowanie egzekucyjne, które dokumentowane było przy wykorzystaniu aplikacji ARS 2000, czego nie odzwierciedlała treść zapisów w aplikacji FW,

f/ w przypadku jednego podmiotu<sup>41</sup>, który (wg aplikacji FW) posiadał zaległość w kwocie 711,5 tys. zł (niedopłata z 2012 r.) i nie wdrożono wobec niego działań egzekucyjnych, stwierdzono, że informacje te były niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż działania egzekucyjne były prowadzone. Przyczynę ujęcia tego zobowiązanego w ewidencji podmiotów, wobec których nie zostało wdrożone postępowanie egzekucyjne Zastępca Kierownika Inspektoratu w Strzelcach Opolskich wyjaśniła następująco: *po wprowadzeniu do aplikacji FW informacji o przekazaniu z urzędu skarbowego w dniu 6 czerwca 2013 r. protokołu nieściągalności tytuły wykonawcze obejmujące zaległości za ww. okres uzyskały status jako zamknięte, natomiast przedmiotowe należności automatycznie otrzymały status jako niedopłata na koncie płatnika*. Ponadto zadeklarowała: *aktywacja tytułów nastąpi po ustaleniu składników majątkowych, z których możliwe będzie prowadzenie egzekucji*.

(dowód: akta kontroli str. 438, 452-455, 551-573, 790, 989-999, 1001-1012)

1.4. W Oddziale wykorzystywane były następujące systemy informatyczne ZUS wspierające proces egzekucji: *Automatyczne Rozliczanie Składek (ARS 2000)* oraz *Moduł obsługi tytułów wykonawczych (aplikacja FW)*.

Starszy Specjalista w komórce organizacyjnej Wieloosobowe Stanowisko Koordynacji Usług Dochodowych wyjaśnił, że program ARS 2000 służy jedynie do ewidencjonowania prowadzonej egzekucji, a aplikacja FW do ewidencjonowania

<sup>36</sup> OK Polska sp. z o.o i Famak S.A.

<sup>37</sup> Investapol sp. z o.o.

<sup>38</sup> Tabor Szynowy S.A. w upadłości, PRDIM S.A. w upadłości, Materiały Budowlane sp. z o.o. w upadłości.

<sup>39</sup> RSP Skrzypiec i NEO PLUS Technology sp. z o.o.

<sup>40</sup> N. Michalczyk.

<sup>41</sup> T.I.G. Montaż sp. z o.o.

i obsługi prowadzonej egzekucji. Ponadto wyjaśnił: *Program ARS 2000 zawiera dane o dłużnikach przypisanych do danej jednostki organizacyjnej ZUS i nie występują przypadki braku dostępu do danych w nim zawartych.* Odnośnie aplikacji FW wyjaśnił, że występują sporadyczne przypadki chwilowego braku dostępu do danych, przerwy te mieszczą się w granicach do kilkudziesięciu godzin rocznie i są spowodowane uruchamianiem nowych wersji aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

Systemy informatyczne w Oddziale, wspierające proces egzekucji nie umożliwiały raportowania: a/ o stanie należności z tytułu odsetek za zwłokę w latach 2010-2013 wg stanu na koniec każdego z ww. okresów, b/ o podziale wpływów z egzekucji wg zastosowanego przez urząd skarbowy środka egzekucyjnego, c/ o podmiotach i kwotach zaległości, wobec których nie zostały w Oddziale wdrożone działania egzekucyjne.

Przygotowanie zbiorczych raportów i sprawozdawczości w zakresie nadzorowanych usług i procesów w obszarze dochodów należało do zadań Wieloosobowego Stanowiska Koordynacji Usług Dochodowych.

Starszy Specjalista ww. komórce organizacyjnej brak możliwości przedstawienia danych dotyczących ww. należności wyjaśnił następująco: *przygotowany raport „Stan należności ZUS–Oddział Opole z tytułu składek w latach 2010-2013 (I półrocze)” zawiera dane pochodzące z raportów „Statystyka sald płatników składek oszacowana w wyniku działania oprogramowania PSALDO” w odniesieniu do danych za lata 2010-2012, natomiast dane za I półrocze 2013 r. przedstawione zostały na podstawie raportu SEKiF-2.3.6 „Analiza sald”, które nie umożliwiają przedstawienia danych w innym układzie niż zbiorczy (wszystkie oddziały) w zakresie należności z tytułu odsetek za zwłokę.* Odnośnie raportowania o podziale wpływów z egzekucji wg zastosowanego środka egzekucyjnego wyjaśnił: *podział na poszczególne środki egzekucyjne nie jest możliwy, gdyż urzędy skarbowe nie przekazują takiej informacji do Zakładu.* W sprawie możliwości wygenerowania zbiorczego raportu zawierającego informacje o podmiotach i kwotach zaległości, wobec których nie zostały wdrożone działania egzekucyjne wyjaśnił, że Oddział samodzielnie może wygenerować raport o nazwie *Raport zadłużenia płatników*, który zawiera informacje o zadłużeniu płatników z wybranego okresu rozliczeniowego i rejonu kont, jednakże raport ten nie zawiera informacji, czy zaległość jest objęta działaniami egzekucyjnymi. Ponadto wyjaśnił: *na poziomie Centrali ZUS generowane są raporty, które nie zostały systemowo zdefiniowane w aplikacji FW (np. Lista szacowanego zadłużenia). Raporty są generowane i przekazywane do Oddziału zgodnie z harmonogramem ustalonym w Centrali.*

(dowód: akta kontroli str. 34, 48-50, 254, 256-257, 881-888)

Wygenerowana z aplikacji FW ewidencja spraw kierowanych do egzekucji zawierała błędy polegające na wykazywaniu niezgodnych ze stanem faktycznym kwot objętych poszczególnymi tytułami egzekucyjnymi. W kontroli 30 spraw<sup>42</sup> stwierdzono 4 przypadki (13%), gdzie: a/ kwotę należności objętej tytułem wykonawczym TW 1240311014424 wykazano jako 1 428 528,04 zł, pomimo iż kwota ta uwidoczniła w treści ww. tytułu to 397 015,80 zł, b/ kwotę należności objętej tytułem wykonawczym TW 1240412004150 wykazano jako 160 100,98 zł, pomimo iż kwota ta uwidoczniła w treści ww. tytułu to 53 418 zł, c/ kwotę należności objętej tytułem wykonawczym TW 1240012018621 wykazano jako 128 778,90 zł, pomimo iż kwota ta uwidoczniła w treści ww. tytułu to 42 926,30 zł, d/ kwotę należności objętej tytułem wykonawczym TW 1240312005827 wykazano jako 313 530,90 zł pomimo, iż kwota ta uwidoczniła w treści ww. tytułu to 158 216,10 zł.

(dowód: akta kontroli str. 51-60, 312-319, 431)

<sup>42</sup> Wybranych do kontroli w sposób losowy.

Starszy Specjalista w komórce organizacyjnej Wieloosobowe Stanowisko Koordynacji Usług Dochodowych wyjaśnił, że Oddział zlecił wygenerowanie z aplikacji FW ewidencji spraw kierowanych do egzekucji Centrum Wsparcia Informatyki ZUS w Chorzowie, a po otrzymaniu ww. ewidencji scalił ją z danymi z ARS i przekazał do kontroli. Ponadto wyjaśnił: *po otrzymaniu wykazu spraw podlegających kontroli sprawdzono w aplikacji FW wybrane sprawy i stwierdzono, że przyjęty w Centrum Wsparcia Informatyki PDN algorytm do uzyskania danych był błędny. Wygenerowane dane zawierały sumę kwot z wszystkich operacji technicznych wykonywanych na wybranym tytule wykonawczym, a nie kwoty zawartej na danym tytule. Błędny algorytm dotyczył wyłącznie pobranych danych z aplikacji FW. Dane wygenerowane z ARS są poprawne.*

(dowód: akta kontroli str. 320-325, 431)

W przekazanej do kontroli ewidencji spraw kierowanych do egzekucji stwierdzono, że wykazywana w ww. ewidencji jest ta sama zaległość wobec tego samego zobowiązanego jako objęta dwoma różnymi tytułami egzekucyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 58, 60, 312-315)

Zaległość zobowiązanego<sup>43</sup> w kwocie 155 689,80 zł wykazana została podwójnie, a mianowicie: 1/ w aplikacji FW jako zaległość objętą tytułem wykonawczym TW 4240012005021, a zrealizowanym w dniu 13 września 2013 r. (jako tytuł wycofany lub zwrócony bez realizacji), 2/ w aplikacji ARS jako zaległość objęta tytułem KM-1489/2013, a zrealizowanym w dniu 21 maja 2013 r. w inny sposób. Tymczasem w kontroli ustalono, że postępowanie egzekucyjne w tej sprawie zostało ostatecznie zakończone postanowieniem Komornika Sądowego z dnia 7 maja 2013 r. o umorzeniu postępowania wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji z powodu braku majątku.

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów przyczynę podwójnego wykazywania w ewidencji spraw kierowanych do egzekucji tych samych zaległości wyjaśniła następująco: (...) *na podstawie ww. tytułu wykonawczego TW 4240012005021 na kwotę 155 689,80 zł Dyrektor Oddziału jako organ egzekucyjny dokonał zajęcia rachunku bankowego, na którym doszło do zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową. W celu przekierowania egzekucji do sądowego organu egzekucyjnego, zgodnie z wytycznymi zawartymi w „Podręczniku prowadzenia postępowania egzekucyjnego przy wykorzystaniu aplikacji FW”, w aplikacji FW konieczne jest wystawienie technicznego dokumentu wycofującego tytuł z egzekucji własnej oraz skierowanie tytułu do egzekucji sądowej poprzez założenie w ewidencji ARS technicznego tytułu wykonawczego KM. Wycofanie tytułu wykonawczego z egzekucji własnej w aplikacji FW wynika z faktu, iż aplikacja FW nie posiada funkcjonalności pozwalającej na prowadzenie postępowania egzekucyjnego w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej. W związku z powyższym nie ma możliwości odnotowania w aplikacji FW faktu umorzenia postępowania przez komornika sądowego w przypadku stwierdzenia bezskuteczności egzekucji z powodu braku majątku. Informacja od komornika o umorzeniu postępowania egzekucyjnego odnotowana jest w aplikacji ARS poprzez zamknięcie technicznego tytułu wykonawczego KM. Stąd też w kontrolowanym przypadku tytuł o numerze TW 4240012005021 w aplikacji FW został wykazany jako tytuł z adnotacją o wycofaniu lub zwróceniu bez realizacji, a techniczny tytuł pod sygnaturą komorniczą KM-1489/2013 w aplikacji ARS został wykazany jako zwrócony wskutek bezskuteczności egzekucji.*

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 58, 60, 312-315, 332, 936-942)

1.5. W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział podejmował następujące działania w celu zwiększenia efektywności egzekucji: 1/ skierował do sądu 4 517 wniosków

<sup>43</sup> Zobowiązany o nr NIP 7542689496.

o wpis do hipoteki, 2/ skierował do urzędów skarbowych 2 301 wniosków o ustanowienie zastawu skarbowego, 3/ skierował 150 powiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłaceniem składek, 4/ skierował 65 wniosków do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji z nieruchomości oraz 60 takich wniosków do naczelnika urzędu skarbowego, 5/ skierował 20 179 wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego o dokonanie wpisu w Rejestrze Dłużników Niewypłacalnych, 6/ wydał 363 decyzje przenoszące odpowiedzialność na osoby trzecie oraz 45 decyzji przenoszących odpowiedzialność na spadkobierców, 7/ w 21 przypadkach złożył wniosek o upadłość zobowiązanego.

Efektom ww. działań w latach 2010-2013 (I półrocze) było: 1/ w 4 082 sprawach dokonanie wpisu hipoteki, 2/ w 1 906 sprawach dokonanie wpisu do rejestru zastawów skarbowych, 3/ w 23 przypadkach skierowanie przez prokuraturę sprawy do sądu, 4/ w 85 sprawach wdrożenie przez komornika sądowego postępowania w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz w 36 sprawach wdrożenie takiego postępowania przez naczelnika urzędu skarbowego, 5/ w 12 054 przypadkach dokonanie wpisu do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych, 6/ uprawomocnienie się 279 decyzji przenoszących odpowiedzialność na osoby trzecie i 41 decyzji przenoszących odpowiedzialność na spadkobierców, 7/ w dwóch przypadkach ogłoszenie przez sąd upadłości z wniosku ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 377-380, 397-424)

**1.5.1.** W latach 2010-2013 (I półrocze) wydano łącznie 859 decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej, z których w ww. okresie uprawomocniło się 636 decyzji na kwotę 471,6 tys. zł. W ww. okresie skierowano do sądów 513 wniosków o ukaranie grzywną, z których pozytywnie rozpatrzonych zostało 364 wnioski na kwotę 293,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 381-384, 385-396)

**1.5.2.** W planie kontroli płatników składek na rok 2012 przewidziano łącznie 1 680 kontroli okresowych. W okresie tym przeprowadzono 1 841 kontroli (w tym 41 kontroli doraźnych), których efektem finansowym był przypis składek i obciążenia w kwocie 4 131,2 tys. zł. Na zlecenie Wydziału Realizacji Dochodów w ww. okresie nie przeprowadzano kontroli w ramach postępowania egzekucyjnego, w tym w ramach działań przedegzekucyjnych.

W planie kontroli płatników składek na rok 2013 przewidziano łącznie 1590 kontroli okresowych. W okresie do 30 września 2013 r. przeprowadzono 1274 kontrole (w tym 41 kontroli doraźnych), których efektem finansowym był przypis składek i obciążenia w kwocie 7 598,9 tys. zł. Na zlecenie Wydziału Realizacji Dochodów w ww. okresie nie przeprowadzano kontroli w ramach postępowania egzekucyjnego, w tym w ramach działań przedegzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 250-251, 258-307)

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wyjaśniła, że korzystała z uprawnień do kontroli obejmującej m.in. dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek<sup>44</sup> w ten sposób, że składała wnioski o przeprowadzenie oględzin i spisu majątku płatnika składek do Wydziału Kontroli Płatników Składek<sup>45</sup>, a ponieważ wnioski te nie były przyjęte do realizacji, w 2013 r. odstąpiła od kierowania ww. wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 335-337, 339)

Naczelnik Wydziału Kontroli Płatników Składek wyjaśnił, że ww. siedem wniosków o przeprowadzenie oględzin i spisu majątku płatnika składek zostało odrzuconych, gdyż: *brak jest możliwości wykonania kontroli w aplikacji FK MAK, w której wykonywane są wszystkie kontrole (...). Parametry oględzin i spisu majątku nie*

<sup>44</sup> Art. 86 ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

<sup>45</sup> W 2012 r. złożono 7 takich wniosków.

zostały uwzględnione w procesie obsługiwanym przez sześć aplikacji Podsystemu Kontroli Zewnętrznej. Ponadto wyjaśnił, że: działania podejmowane przez pracowników komórek organizacyjnych Oddziału powinny polegać (...) na podejmowaniu przewidzianych prawem czynności, w wyniku których zostaną uzyskane informacje o stanie majątkowym dłużników i możliwości wykorzystania ich w celu podjęcia efektywnych działań w zakresie przymusowego dochodzenia należności i powołał się na treść pkt 1.2. pisma Członka Zarządu ZUS z 6 kwietnia 2007 r.<sup>46</sup>, gdzie w celu ustalenia majątku dłużnika zalecono występowanie z wnioskami do m.in. Centralnej Ewidencji Pojazdów, Centralnego Rejestru Zastawów Skarbowych, ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 363-365)

**1.6.** W latach 2010-2013 (I półrocze) liczba przypadków, w których stwierdzono brak realizacji tytułu wykonawczego w trakcie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez naczelnika urzędu skarbowego wyniosła w każdym z ww. lat odpowiednio: 124,6 tys., 136,9 tys., 145,4 tys. i 129,3 tys. spraw na kwotę łączną od 70 tys. zł do 89 tys. zł. Wg danych Oddziału terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe uległa w ww. okresie poprawie, gdyż udział postępowań prowadzonych w terminie do 3 miesięcy wzrósł z 16% w 2010 r. do 69% w 2013 r. Oddział nie posiadał natomiast danych umożliwiających monitorowanie postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych, a dotyczących m.in. przedawnień należności ZUS na skutek przewlekłości prowadzenia postępowań egzekucyjnych, zwrotów tytułów wykonawczych z powodu nieściągalności, a dotyczących dłużników prowadzących działalność, posiadających stałą siedzibę i zatrudniających pracowników, zwrotów do ZUS ze zwłoką lub w niepełnej wysokości wyegzekwowanych należności, nieproporcjonalnego podziału wyegzekwowanych należności przy tzw. zbiegu egzekucji z tytułu podatków i składek.

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wyjaśniła, że nie dysponuje narzędziem monitorującym nieprawidłowości w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego po stronie urzędów skarbowych, a monitoring egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych obecnie odbywa się poprzez przegląd i analizę danych zawartych w udostępnionym oprogramowaniu, tzw. przeglądarkę tytułów wykonawczych. Ponadto wyjaśniła: *w sytuacji, gdy z przeglądarki tytułów wykonawczych nie wynika jakie działania podjęte zostały przez organ egzekucyjny w ostatnich trzech miesiącach, Zakład jako wierzyciel kieruje pisemne interwencje (...).*

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

**1.6.1.** W objętych kontrolą latach 2012-2013 Oddział nie kierował skarg do urzędów skarbowych na przewlekłość prowadzonych postępowań<sup>47</sup>. W roku 2012 złożono natomiast 30, a w 2013 r. 11 zażaleń do dyrektora izby skarbowej na postanowienia naczelników urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 330-331)

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wyjaśniła, że obecnie nie są składane skargi do urzędów skarbowych, ponieważ w ramach współpracy przekazywane są do urzędów skarbowych listy z niezrealizowanymi tytułami wykonawczymi, na które ZUS jako wierzyciel otrzymuje informacje o stanie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 333, 335)

**1.6.2.** Oddział nie dysponował wykazem spraw, w których w latach 2010-2012 doszło do przedawnienia należności z winy urzędów skarbowych. Natomiast w roku 2013 przypadków takich spraw nie stwierdzono.

<sup>46</sup> Pismo dotyczące m.in. prawnych możliwości jakimi dysponuje ZUS w celu ustalenia składników majątkowych dłużnika.

<sup>47</sup> Art. 54 ustawy egzekucyjnej.

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek wyjaśniła, że wymóg zbierania informacji dotyczącej wskazania podmiotu odpowiedzialnego za przedawnienie został określony w wytycznych<sup>48</sup> w odniesieniu do należności za okres od stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 333, 338)

**1.6.3.** W ramach dodatkowych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości przy realizacji przez naczelników urzędów skarbowych egzekucji administracyjnej pracownicy Oddziału uczestniczyli w spotkaniach z przedstawicielami urzędów skarbowych.

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wyjaśniła, że celem takich spotkań było omówienie aktualnych problemów związanych z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych, niezrealizowanymi tytułami oraz możliwością prowadzenia egzekucji z nieruchomości, na których ZUS posiada zabezpieczenie w postaci przymusowych hipotek.

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

**1.7.** Organy egzekucyjne, w okresie 2012 – 2013 (I półrocze) obciążyły Oddział następującymi kosztami egzekucji: 1/ koszty egzekucyjne na rzecz urzędów skarbowych: 108,7 tys. zł w 2012 r. i 70,9 tys. zł w I półroczu 2013 r. 2/ opłaty komornicze od wyegzekwowanych kwot: 527 tys. zł w 2012 r. i 154 tys. zł w I półroczu 2013 r. 3/ opłaty na rzecz sądów i organów sądowych: 37 tys. zł w 2012 r. i 11,6 tys. zł w I półroczu 2013 r.

Z wniosku Oddziału, w przedmiocie określenia wysokości opłaty komorniczej, złożono w ww. okresie dwie skargi kasacyjne od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu<sup>49</sup>, które nie zostały do dnia kontroli rozpatrzone. Skargi te dotyczyły opłat komorniczych w kwocie 100 tys. zł i 225 tys. zł wynikających z postanowień Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu<sup>50</sup> utrzymujących w mocy postanowienia Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego<sup>51</sup> o wysokości opłaty komorniczej w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym wobec Huty Małapanew sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 442-445)

Analiza dziesięciu losowo wybranych spraw, w których obciążono Oddział kosztami egzekucyjnymi i opłatą komorniczą w kwocie łącznej 82,9 tys. zł nie wykazała nieprawidłowości w zakresie regulowania ww. zobowiązań przez Oddział<sup>52</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 464-474)

**1.8.** Wydział Kontroli Wewnętrznej przeprowadził w Oddziale, w roku 2012, pięć kontroli obejmujących swoim zakresem zagadnienia związane z prawidłowością postępowania egzekucyjnego. Kontrole te dotyczyły: 1/ stosowania sankcji i instrumentów dyscyplinujących niesolidnych płatników składek (kontrolę przeprowadzono w wydziałach: Realizacji Dochodów, Rozliczeń Kont Płatników Składek, Ubezpieczeń i Składek), 2/ prawidłowości i terminowości postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji administracyjnej oraz administracyjnej i sądowej do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego (kontrolę przeprowadzono w Inspektoracie ZUS w Kluczborku), 3/ prawidłowości zabezpieczeń rzeczowych na majątku dłużników zalegających z opłatą należności z tytułu składek (kontrolę przeprowadzono w Inspektoracie ZUS w Strzelcach Opolskich), 4/ prawidłowości i terminowości kierowania do przymusowego dochodzenia zobowiązań płatników składek „z generowanych przez C/ZUS list potencjalnych dłużników” (kontrolę

<sup>48</sup> Dokument pod nazwą: *Tryb i zasady odpisywania należności z tytułu składek w związku z ich przedawnieniem* z dnia 1 marca 2010 r.

<sup>49</sup> Wyroki z 6 lutego 2013 r. I SA/Op-478/12 i I SA/Op-479/12.

<sup>50</sup> Postanowienia z 12 października 2012 r.

<sup>51</sup> Postanowienie z dnia 15 maja i 12 lipca 2012 r.

<sup>52</sup> W jednym przypadku, gdzie rozliczenie kosztów egzekucyjnych w kwocie 28,7 tys. zł było przedmiotem zażalenia, płatności dokonano po 6 dniach od otrzymania upomnienia.

przeprowadzono w Inspektoracie ZUS w Kędzierzynie-Koźlu), 5/ prawidłowości i terminowości postępowania w sprawie przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania płatnika składek na osoby trzecie bądź w sprawie wydania decyzji o zakresie odpowiedzialności spadkobierców oraz prawidłowości i terminowości dochodzenia należności od następców prawnych i osób trzecich (kontrolę przeprowadzono w Inspektoracie ZUS w Nysie).

Przed rozpoczęciem ww. kontroli opracowano *Instrukcję kontroli* (plan), określającą m.in. jej zakres, przebieg i metodykę procesu kontrolnego. Zakres przeprowadzonych kontroli był zgodny z zakresem planowanym.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 967-978)

W wyniku ww. kontroli ustalono w Inspektoracie ZUS w Kędzierzynie-Koźlu m.in. opóźnienia w wystawieniu tytułów wykonawczych (w siedmiu sprawach na kwotę należności głównej 14,4 tys. zł oraz na kwotę 6,1 tys. zł odsetek za zwłokę), nie przekazanie tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego po nieskutecznej egzekucji własnej (w dwóch sprawach na kwotę zadłużenia 3,4 tys. zł oraz na kwotę 0,7 tys. zł odsetek za zwłokę) oraz zaniechanie polegające na braku zastosowania środka egzekucyjnego (w trzech sprawach na kwotę zadłużenia 4,5 tys. zł oraz na kwotę 0,3 tys. zł odsetek za zwłokę nie dokonano zajęcia składnika majątkowego zobowiązanego). Ustalenia pozostałych kontroli dotyczyły innych błędnych działań oraz opóźnień w podjęciu działań. Kontrole te nie ujawniły jednakże przedawnień należności z tytułu składek, z winy pracowników ZUS. We wszystkich ww. kontrolach sformułowano zalecenia pokontrolne, a następnie stwierdzono ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 967-978)

W 2013 r. (I półrocze) w *Planie kontroli wewnętrznej na 2013 r.* zaplanowano kontrolę *Skuteczność działań egzekucyjnych podejmowanych w celu odzyskania należności z tytułu składek* w Oddziale oraz w Inspektoracie w Kędzierzynie-Koźlu. Kontrole te nie zostały przeprowadzone.

Naczelnik Wydziału Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił, że czynności kontrolne dotyczące ww. planowanych kontroli zostały przesunięte w czasie na umotywowany wniosek Zastępcy Dyrektora Oddziału. Jednocześnie poinformował, że kontrole w ww. temacie skuteczności działań egzekucyjnych są aktualnie prowadzone w Inspektoracie w Nysie i Kluczborku. Ponadto wyjaśnił, że co do zasady, przy opracowywaniu planu kontroli uwzględnia się informacje wynikające ze skarg i wniosków, jednakże ujęcie w planie kontroli na 2013 r. kontroli z zakresu prawidłowości postępowania egzekucyjnego wynikało z ustaleń wcześniejszych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 24-26)

W 2012 r. Departament Audytu przeprowadził w Oddziale zadanie zapewniające<sup>53</sup> *Obsługa wniosków dłużników o rozłożenie na raty należności z tytułu składek*. Wynikiem przeprowadzenia ww. zadania było ustalenie, że zidentyfikowane słabości kontroli zarządczej w powyższym zakresie nie przekraczały założonego progu istotności (40% badanej próby) i w związku z tym zespół audytowy odstąpił od formułowania zaleceń w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 956-966)

**1.9.** W latach 2012-2013<sup>54</sup> w Oddziale prowadzono 118 postępowań odwoławczych od decyzji ZUS dotyczących egzekucji (13), umorzenia (72) lub udzielenia ulg (33) w spłacie należnych składek. Skargi i zarzuty od zobowiązanych na przebieg postępowania egzekucyjnego lub na czynności egzekucyjne w 11 przypadkach zostały uznane za bezzasadne, w jednym przypadku skargę oddalono, a w jednym

<sup>53</sup> Zespół działań podejmowanych przez audytora wewnętrznego w celu dostarczenia kierownikowi jednostki niezależnej i obiektywnej oceny dotyczącej badanych procesów, funkcji, systemów lub innych zagadnień.

<sup>54</sup> Do 24 września 2013 r.

przypadku skarga została uznana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu za zasadną. W przypadku postępowań odwoławczych dotyczących umorzeń (72), w dwóch sprawach rozstrzygnięcie było pozytywne dla zobowiązanego, w 63 negatywne, a w pozostałych siedmiu sprawach zobowiązani uchybili terminowi, wycofali wniosek lub sprawy były w toku rozstrzygania. W przypadku postępowań odwoławczych dotyczących udzielenia ulg (33), w 16 przypadkach rozstrzygnięcie było pozytywne dla zobowiązanego, w 12 negatywne, a pozostałe pięć spraw pozostawiono bez rozpatrzenia lub rozstrzygnięto w inny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 14-21)

Kontroli poddano skargi i zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (13) i stwierdzono, że w 10 ww. sprawach były przestrzegane w trakcie ich rozpatrywania i załatwiania ustawowe zasady i terminy<sup>55</sup>, a także wewnętrzne uregulowania<sup>56</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 21, 44)

W badanych 13 skargach i zarzutach w jednym przypadku stwierdzono uchylenie przez Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu postanowienia wydanego przez Dyrektora Oddziału o bezzasadności wniesionych zarzutów. I tak w dniu 7 listopada 2012 r. do Oddziału wpłynęły zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez niewłaściwy organ egzekucyjny. Zobowiązany W.L. podnosił, że tytuły wykonawcze zostały mu doręczone przez wierzyciela (Oddział), a nie przez organ egzekucyjny (Dyrektor Oddziału). Postanowieniem z dnia 28 listopada 2012 r. Dyrektor Oddziału stwierdził bezzasadność wniesionych zarzutów, na co zobowiązany wniósł zażalenie do Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu, który uchylił zaskarżone postanowienie i umorzył postępowanie egzekucyjne. Skarga Oddziału do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na ww. postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu została odrzucona postanowieniem ww. sądu z dnia 17 maja 2013 r., na które to postanowienie skargi kasacyjnej nie wniesiono. W uzasadnieniu ww. postanowienia sądu wskazano m.in., że *zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem, organ administracji I instancji nie posiada legitymacji do składania skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych na postanowienia organu II instancji.*

W sprawie podjęcia działań profilaktycznych w celu wyeliminowania nieprawidłowości wskazanych w złożonych przez zobowiązanego zarzutach Zastępca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśniła: (...) *mając na uwadze, iż wystąpiła jednostkowa sprawa w tej kwestii na chwilę obecną tryb postępowania w tym zakresie nie został zmieniony. Temat jest konsultowany z Departamentem Realizacji Dochodów w Centrali Zakładu, jak również z Departamentem Obsługi Klientów - mając na uwadze fakt obowiązującej umowy z Poczta Polska i konieczność przestrzegania postanowień w nich zawartych.*

(dowód: akta kontroli str. 21, 44, 69-72, 74-84, 114-149)

**1.10.** W sprawie podejmowania prób zdiagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek<sup>57</sup> ustalono, że w dniu 5 listopada 2010 r. zawarte zostało porozumienie między Prezesem ZUS, a Głównym Inspektorem Pracy w sprawie współdziałania (m.in. podejmowania wspólnych inicjatyw i działań prewencyjnych przeciwdziałających nielegalnemu zatrudnieniu, eliminowaniu zagrożeń wypadkowych i chorobowych oraz obniżaniu ryzyka zawodowego w procesach pracy).

Dyrektor ds. Dochodów wyjaśniła, że Oddział samodzielnie nie podejmował prób zdiagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk

<sup>55</sup> M.in. art. 35 §3 KPA w związku z art. 18 ustawy egzekucyjnej, art. 237-240 KPA.

<sup>56</sup> Procedura określona pismem okólnym nr 8 Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów centrali ZUS z dnia 23 sierpnia 2012 r. *Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego.*

<sup>57</sup> Tzw. szara strefa.

polegających na unikaniu płacenia składek z powodu braku wiedzy o przypadkach zatrudniania pracowników przez płatników składek, którzy nie wywiązują się z zobowiązań nałożonych ustawą (...).

(dowód: akta kontroli str. 458-463)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 42 badanych tytułów wykonawczych<sup>58</sup> na łączną kwotę 82,5 tys. zł, skierowanych do naczelnika urzędu skarbowego przez Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wnioskami z 16 maja, 4 czerwca i 7 września 2012 r. stwierdzono, że ww. tytuły - pomimo treści art. 27 § 3 ustawy egzekucyjnej – przekazano bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień oraz bez kompletnej dokumentacji<sup>59</sup>, a ponadto tytuły te zostały wystawione po ogłoszeniu w dniu 25 marca 2011 r. upadłości zobowiązanego. Powyższe było niezgodne z treścią art. 146 ust. 4 Prawa upadłościowego w związku z art. 378 Prawa upadłościowego oraz art. 16 ust. 1 i art. 17 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego<sup>60</sup>. Zgodnie z tymi przepisami, po ogłoszeniu upadłości niedopuszczalne jest wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych z masy upadłości, przy czym przepis ten znajduje zastosowanie także w odniesieniu do podmiotów, co do których postępowanie upadłościowe zostało wszczęte w państwie członkowskim Unii Europejskiej, a wydane przez sąd tego państwa orzeczenie wywołuje skutki na terytorium RP, bez konieczności przeprowadzania postępowania w przedmiocie uznania zagranicznego postępowania upadłościowego, o którym mowa w art. 385-404 Prawa upadłościowego. Podjęte przez Dyrektora Oddziału czynności egzekucyjne zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego (zajęcie środków na rachunku bankowym przez zawiadomienie Banku BPH z dnia 30 sierpnia, 19 września i 14 grudnia 2011 r.) naruszały ww. przepisy i stanowiły niedopuszczalne prowadzenie egzekucji wobec upadłego. Nieprawidłowości te skutkowały także zwrotem ww. tytułów przez organ egzekucyjny<sup>61</sup>.

Zastępca kierownika Inspektoratu ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wyjaśniła: *na skutek przeprowadzonej aktualizacji nie odnotowano dokumentów zgłoszenia zmiany danych dotyczących statusu prawnego spółki przez płatnika składek EMULZ A.S. Fakt ten spowodował wdrożenie działań egzekucyjnych w oparciu o pierwotne dane zgłoszone przez płatnika składek. Tytuły wykonawcze oraz zajęcia rachunku bankowego za pośrednictwem operatora pocztowego doręczane były na adres siedziby spółki. Korespondencja była odbierana, płatnik składek na przesłane zajęcia nie reagował, nigdy nie wniósł zarzutów na toczące się postępowanie egzekucyjne z uwagi na toczące się postępowanie upadłościowe.*

W sprawie przyczyny ponownego skierowania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, pomimo posiadania wiedzy o upadłości zobowiązanego wyjaśniła: *posiadaną informację o upadłości wynikającą z pisma z banku z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz z 7 marca 2012 r. zweryfikowano z danymi zapisanymi na koncie płatnika składek. Ponownie stwierdzono brak dokumentów zgłaszających zmianę danych ewidencyjnych płatnika składek w KSI ZUS. Zgodnie z art. 44 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkiem płatnika składek jest zgłaszanie zmian w stosunku do dokonanego zgłoszenia w terminie 14 dni od zaistnienia tych zmian.*

<sup>58</sup> Wybranych do kontroli w sposób celowy.

<sup>59</sup> Tj. bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych, bez przekazania oryginałów tytułów, lecz ich kopii.

<sup>60</sup> Dz. U. UE. L. 2000.160.1.

<sup>61</sup> Pismo Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego z 20 czerwca 2012 r. i 19 września 2012 r.

Ponadto wyjaśniła: w dniu 22 lutego 2012 r. dokonano wpisu hipoteki przymusowej na użytkowaniu wieczystym spółki EMULZ A.S. Oddział w Polsce (...), dłużnik nie wnosił zażalenia na postanowienie w zakresie jej ustanowienia. W związku z postanowieniem Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego z 17 września 2012 r. dotyczącym umorzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na ogłoszenie upadłości płatnika podjęto decyzję o skierowaniu zapytania do wydziału Obsługi Prawnej w zakresie dalszego postępowania przy zgłaszaniu wierzytelności wobec podmiotu zagranicznego. Obowiązujący stan prawny wskazuje, że zanim zostanie zgłoszona wierzytelność, w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 386 prawa upadłościowego zarządca zagranicznego podmiotu wnioskuje o uznanie przez sąd polski postępowania o ogłoszeniu upadłości. W ramach działań związanych ze zgromadzeniem informacji dotyczących prowadzonej sprawy uzyskano od pracownika Opolskiego Urzędu Skarbowego adres czeskiej strony internetowej Sądu Miejskiego, gdzie odnotowywane są postanowienia sądu. W dniu 25 października 2012 r. wezwano do złożenia wyjaśnień jedyną osobą zgłoszoną do ubezpieczeń na koncie płatnika EMULZ A.S., wezwany przedłożył jedynie adres syndyka masy upadłościowej w Pradze.

W sprawie przyczyny przekazywania tytułów do niewłaściwego naczelnika urzędu skarbowego i bez kompletnej dokumentacji wyjaśniła: wobec zgłaszanych braków przy skierowaniu wniosków do naczelnika urzędu skarbowego każdorazowo dokumentację uzupełniano o wymagane dokumenty (...), sprawę skierowano do analizy pod kątem kompleksowej weryfikacji prawidłowości przekazywania wniosków do innych urzędów skarbowych z terenu działania Inspektoratu ZUS w Kędzierzynie-Koźlu. Sposób kompletowania dokumentacji nie był wcześniej kwestionowany przez Urząd Skarbowy w Kędzierzynie-Koźlu. Uzyskana opinia Wydziału Obsługi Prawnej również nie kwestionowała stosowanego przekazywania akt przez Inspektorat. W dniu 12 czerwca 2012 r. Dyrektor Izby Skarbowej jednoznacznie określił sposób kompletowania akt egzekucyjnych. Z uwagi na właściwość miejscową tytuły przekazane zostały do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu, natomiast miały zostać przekazane według właściwości rzeczowej.

(dowód: akta kontroli str. 427-430, 439-440, 574-779)

2. W przypadku sześciu badanych tytułów wykonawczych<sup>62</sup> na łączną kwotę 7,7 tys. zł, dotyczących zobowiązanego T.M.W.MILA sp. z o.o. i skierowanych do naczelnika urzędu skarbowego przez Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu w związku ze zbiegiem egzekucji, dwa wnioski o łączne prowadzenie egzekucji ww. tytułów przekazano - pomimo treści art. 27 § 3 ustawy egzekucyjnej - bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień oraz bez kompletnej dokumentacji<sup>63</sup>, a jeden z ww. wniosków skierowano do niewłaściwego naczelnika urzędu skarbowego. Ponadto zarówno upomnienia jak i ww. tytuły wykonawcze wystawione zostały na nieaktualny adres siedziby zobowiązanego<sup>64</sup>, co skutkowało tym, że korespondencja nie została doręczona – stosownie do treści art. 44 KPA - w trybie tzw. doręczenia zastępczego. Brak doręczenia zobowiązanemu upomnień skutkowało tym, że nie można było wobec niego wszcząć egzekucji, a podjęte przez Dyrektora Oddziału jako organ egzekucyjny czynności egzekucyjne zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego (zajęcie zawiadomieniem z 25 stycznia 2013 r. środków na rachunku bankowym w ING Bank Śląski i i zawiadomieniem z 11 kwietnia 2013 r. środków na rachunku bankowym w PKO BP S.A.) nastąpiły z naruszeniem art. 15 § 1 ustawy egzekucyjnej. Nieprawidłowości te były przyczyną umorzenia

<sup>62</sup> Wybranych do kontroli w sposób celowy.

<sup>63</sup> Tj. m.in. bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych, bez dowodów zastosowania środka egzekucyjnego, który doprowadził do zbiegu egzekucji.

<sup>64</sup> Na inny adres, niż ujawniony w Krajowym Rejestrze Sądowym.

postępowań egzekucyjnych przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego<sup>65</sup>. Do dnia kontroli<sup>66</sup> należności objęte ww. tytułami nie zostały wyegzekwowane<sup>67</sup>, a zaległość zobowiązanego z tytułu składek ZUS zwiększyła się z kwoty 7,7 tys. zł stanowiącej zadłużenie na 7 stycznia 2013 r. do kwoty 19,1 tys. zł stanowiącej zadłużenie na 2 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 791-875)

Zastępca kierownika Inspektoratu ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wyjaśniła: *każdorazowo przed podjęciem działań upominawczych w stosunku do dłużników wykonywana jest aktualizacja danych rozliczeniowych na koncie płatnika (...), jednakże przy aktualizacji aplikacja FW nie ostrzega użytkownika o zmianie danych adresowych podmiotu. Aktualizacje danych adresowych podmiotu wykonuje się np. w przypadku zwrotu korespondencji z adnotacją „adresat wyprowadził się”(...) W przedmiotowej sprawie upomnienia z dnia 23 listopada 2012 r. adresowane do płatnika składek (...) zostały zwrócone od operatora pocztowego z adnotacją o braku odbioru przesyłki w terminie. Jednocześnie zwrotne potwierdzenie nie zawierało informacji, że adresat zmienił siedzibę. Powyższe spowodowało zakwalifikowanie kierowanej korespondencji, jako doręczonej w trybie zastępczym wg art. 44 KPA.(...) Obecnie prowadzone są wyjaśnienia w sprawie poprawnych danych adresowych. Ponadto wyjaśniła, że w dniu 7 listopada 2013 r. (tj. po ujawnieniu nieprawidłowości przez kontrolę NIK) wszczęto postępowanie wyjaśniające w Inspektoracie w Kędzierzynie-Koźlu na stanowisku obsługi korespondencji, gdyż potwierdzono w dniu 6 maja 2013 r. wpływ do ww. inspektoratu postanowienia z dnia 29 kwietnia 2013 r. o umorzeniu postępowania egzekucyjnego przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, jednakże nie odnotowano wpływu tego postanowienia do Wydziału Realizacji Dochodów na stanowisko ds. egzekucji i w związku z powyższym zwrócono się do Opolskiego Urzędu Skarbowego o przestanie kopii ww. postanowienia.*

*W sprawie działań podjętych w celu wyegzekwowania zaległości objętych ww. tytułami egzekucyjnymi wyjaśniła, że: po otrzymaniu postanowienia z dnia 27 czerwca 2013 r. Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, w dniu 1 lipca 2013 r. wystawiono upomnienia na adres wynikający z KRS i w ślad za tym tytuły wykonawcze oraz dokonano zajęcia rachunku bankowego w dniu 12 września 2013 r. W dniu 21 października 2013 r. wysłano pismo do banku o udzielenie informacji w sprawie skierowanych zajęć egzekucyjnych.*

(dowód: akta kontroli str. 340-361)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>68</sup> i art. 36 pkt 14 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>69</sup> oddziały przedsiębiorców zagranicznych podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Rejestr ten jest jawny, a zawarte w nim aktualne informacje o podmiotach podlegających obowiązkowi wpisu udostępniane są przez Centralną Informację KRS bezpłatnie w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych<sup>70</sup>, co pozwala każdemu zainteresowanemu na ustalenie aktualnego adresu siedziby przedsiębiorcy. Tym samym, własne rejestry wierzyciela zawierające dane inne niż ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym nie mogą usprawiedliwiać niepoprawnego wszczynania postępowań egzekucyjnych, gdyż ciężar obowiązku ustalenia aktualnego adresu zobowiązanego spoczywa na doręczającym

<sup>65</sup> Postanowienia Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego z dnia 29 kwietnia i 27 czerwca 2013 r.

<sup>66</sup> 2 grudnia 2013 r.

<sup>67</sup> Po umorzeniu postępowania przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego w dniu 27 czerwca 2013 r. tytuły wykonawcze wystawiono ponownie na prawidłowy adres zobowiązanego w dniu 10 września 2013 r., tj. po 74 dniach.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1203; dalej: ustawa o KRS.

<sup>70</sup> Zob. art. 8 i art. 4 ust. 4a ustawy o KRS.

korespondencję ZUS. Stanowisko to jest spójne z zaleceniami przekazanymi dyrektorom ZUS w piśmie Członka Zarządu ZUS z 22 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 780-789 )

3. W przypadku 23 tytułów wykonawczych<sup>71</sup> na łączną kwotę należności 825,3 tys. zł<sup>72</sup>, dotyczących zobowiązanego NTP Work-Service sp. z o.o. postępowanie egzekucyjne dotyczące ww. tytułów zostało w dniu 8 lutego 2012 r. zawieszono. Podstawą zawieszenia postępowania było objęcie ww. należności układem ratalnym nr 23/2012, o czym Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu został poinformowany pismem Inspektoratu ZUS w Strzelcach Opolskich z 14 lutego 2012 r. W dniu 20 kwietnia 2012 r Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu przekazał ww. tytuły Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu celem dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego, pomimo iż podstawą przekazania tytułów wykonawczych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego winna być całkowita lub częściowa bezskuteczność egzekucji prowadzonej przez wierzyciela będącego jednocześnie organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania środków egzekucyjnych w ograniczonym zakresie<sup>73</sup>. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 r.<sup>74</sup>, tylko w przypadku, gdy podjęte czynności egzekucyjne okazały się bezskuteczne, wierzyciel będący organem egzekucyjnym może skierować tytuły wykonawcze do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Biorąc pod uwagę, iż w związku z zawarciem układu ratalnego prowadzone przez Dyrektora Oddziału postępowanie egzekucyjne zostało zawieszono, brak było podstaw stwierdzenia jego bezskuteczności i skierowania tytułów wykonawczych do właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

Ponadto tytuły te - pomimo treści art. 27 § 3<sup>75</sup> i art. 32 ustawy egzekucyjnej – przekazano bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień i bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów wykonawczych. Zgodnie z art. 15 ustawy egzekucyjnej, warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest uprzednie doręczenie zobowiązanemu pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Obowiązkiem wierzyciela jest zatem wykazanie organowi egzekucyjnemu, że spełniony został, wynikający z tego przepisu wymóg dopuszczalności egzekucji administracyjnej. Z kolei, doręczenie tytułu wykonawczego jest warunkiem podjęcia przez organ egzekucyjny działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Stąd, organ egzekucyjny nie jest uprawniony do podjęcia tego rodzaju działań, gdy nie dysponuje dowodem doręczenia tytułu wykonawczego zobowiązanemu.

Opisane wyżej tytuły wykonawcze zostały ponadto przekazane niewłaściwemu organowi egzekucyjnemu<sup>76</sup>, co było niezgodne z art. 5 ust. 6 pkt 7, ust. 9 i ust. 9b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o *urzędach i izbach skarbowych*<sup>77</sup> oraz Załącznikiem Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r.

<sup>71</sup> Tytuł TW 1240311014424 dobrany do kontroli w sposób losowy, a pozostałe 22 tytuły dobrano w sposób celowy.

<sup>72</sup> Na dzień 17 kwietnia 2012 r.

<sup>73</sup> Zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>74</sup> Sygn. Akt I SA/Bd 534/12; publ. System Informacji Prawnej LEX nr 1223857.

<sup>75</sup> W brzmieniu obowiązującym do dnia 21 listopada 2013 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1289).

<sup>76</sup> Organem właściwym do prowadzenia ww. postępowania był Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego, któremu Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie – Koźlu przekazał ww. tytuły w dniu 24 maja 2012 r.

<sup>77</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1267 ze zm.

w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych<sup>78</sup>.

W dniu 30 lipca 2012 r. Inspektorat ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wystąpił do organu egzekucyjnego o wycofanie i zwrot ww. tytułów powołując się na zawarty w dniu 8 lutego 2012 r. układ ratalny. Wniosek tej treści został złożony, pomimo iż w związku z brakiem zapłaty przez zobowiązanego raty płatnej do dnia 20 czerwca 2012 r., zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, pozostała do zapłaty kwota stała się natychmiast wymagalna, a w dniu 4 lipca 2012 r. poinformowano zobowiązanego o sankcji w postaci zerwania układu ratalnego. W związku z potraktowaniem wniosku o wycofanie i zwrot tytułów wykonawczych jako wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego, działając na podstawie art. 59 § 1 pkt 9 ustawy egzekucyjnej, Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego postanowieniem z dnia 3 sierpnia 2012 r. umorzył postępowanie. Po umorzeniu postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego, w dniu 14 września 2012 r., tj. po 85 dniach od nieopłacenia przez zobowiązanego wymaganej umową raty, tytuł wykonawczy<sup>79</sup> na kwotę 158,2 tys. zł, obejmujący należność zobowiązanego z tytułu składek za czerwiec 2011 r., wystawiony został ponownie<sup>80</sup>. Tytuł ten 13 grudnia 2012 r. (tj. po 103 dniach od daty nieuzasadnionego wniosku o wycofania tytułów z egzekucji i po 55 dniach od ustalenia w dniu 18 października 2013 r. braku jakichkolwiek składników majątkowych zobowiązanego) ponownie przekazano Naczelnikowi Opolskiego Urzędu Skarbowego celem dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego wraz z pozostałymi 39 tytułami<sup>81</sup> dotyczącymi NTP Work-Service sp. z o.o.<sup>82</sup>. Powtórnie tytuły przekazane zostały bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień i bez kompletnej dokumentacji<sup>83</sup>. Postępowanie egzekucyjne dotyczące ww. tytułów zostało umorzone<sup>84</sup> z powodu rozwiązania z dniem 31 marca 2012 r. umowy dzierżawy pomieszczeń, w których znajdowała się siedziba spółki, braku ujawnienia nowej siedziby spółki, braku majątku i w związku z tym bezskuteczności egzekucji<sup>85</sup>.

Nierzetelność prowadzenia postępowania egzekucyjnego wobec NTP Work-Service sp. z o.o. skutkowało tym, że zaległości z tytułu składek ZUS ww. zobowiązanego zwiększyły się z kwoty 825,3 tys. zł stanowiącej zadłużenie na 20 kwietnia 2012 r. do kwoty 2 740 tys. zł<sup>86</sup> stanowiącej zadłużenie na 23 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 477-550)

Zastępca kierownika Inspektoratu ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wyjaśniła, że w dniu 20 kwietnia 2012 r. przekazano tytuły wykonawcze celem dalszego prowadzenia postępowania do naczelnika urzędu skarbowego nie uwzględniając informacji o zawartym przez płatnika składek układzie ratalnym, gdyż przez nieuwagę pracownika pismo o zawarciu układu ratalnego zostało podpisane do innej części akt tego płatnika. W sprawie przekazywania tytułów bez kompletnej dokumentacji wyjaśniła: *wobec zgłaszanych braków przy skierowaniu wniosków do naczelnika urzędu skarbowego każdorazowo dokumentację uzupełniano o wymagane dokumenty*. W sprawie wycofania w dniu 30 lipca 2012 r. tytułów z egzekucji pomimo zerwania układu ratalnego wyjaśniła, iż działania (monitorowanie realizacji tytułów wykonawczych i monitorowanie realizacji układu ratalnego) były prowadzone

<sup>78</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 209, poz. 2027 ze zm.

<sup>79</sup> Tytuł TW 1240312005827 dobrany do kontroli w sposób losowy.

<sup>80</sup> Należność za czerwiec 2011 r. objęta była wcześniej tytułem z dnia 26 sierpnia 2011 r. TW 1240311014424 na kwotę należności głównej 397 015,80 zł.

<sup>81</sup> Tytuły te dobrano do kontroli w sposób celowy.

<sup>82</sup> W dniu 13 grudnia przekazano łącznie 40 tytułów na kwotę należności głównej 2 675 927,40 zł.

<sup>83</sup> Bez dowodów doręczenia zobowiązanemu odpisów tytułów.

<sup>84</sup> Postanowienie Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego z 14 maja 2013 r.

<sup>85</sup> W Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 6 listopada 2012 r. ujawniono postawienie NTP Work-Service sp. z o.o. w stan likwidacji.

<sup>86</sup> Oraz odsetki w kwocie 625,6 tys. zł.

niezależnie w dwóch różnych komórkach organizacyjnych odrębnie, bez przekazywania wzajemnie informacji o wykonaniu ww. czynności wobec płatnika. W sprawie przyczyny wystawienia nowych tytułów wykonawczych na należności objęte już tytułami wykonawczymi wyjaśniła: pismem z 30 lipca 2012 r. wystąpiono do naczelnika urzędu skarbowego o wycofanie tytułów wykonawczych (...). Z uwagi na formalne zakończenie postępowania egzekucyjnego Zakład ponownie skierował do dłużnika tytuły wykonawcze i wszczął postępowanie egzekucyjne. W sprawie przyczyny przekazania w dniu 13 grudnia 2012 r. naczelnikowi urzędu skarbowego tytułów wystawionych ponownie<sup>87</sup> w miejsce omyłkowo wycofanych 103 dni wcześniej wyjaśniła: w przedmiotowej sprawie w dniu 18 października 2012 r. rozpoczęto ustalanie składników majątku. (...) Przekazanie postępowania egzekucyjnego naczelnikowi urzędu skarbowego było efektem bezskuteczności postępowania prowadzonego przez Dyrektora Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 432-437)

Zastępca Dyrektora ds. Dochodów w sprawie nadzoru nad prowadzeniem postępowań egzekucyjnych w Inspektoracie ZUS w Kędzierzynie-Koźlu wyjaśniła, że nadzór ten jest prowadzony bezpośrednio przez kierownika wydziału, kierownika inspektoratu i jego zastępcę. W ramach szkoleń wewnętrznych cyklicznie organizowane są merytoryczne szkolenia warsztatowe, w których biorą udział pracownicy inspektoratów, jak również prowadzone są kontrole przez poszczególne komórki merytoryczne Oddziału. Ponadto wyjaśniła: mając na uwadze stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych w Inspektoracie ZUS w Kędzierzynie-Koźlu zapewniam, iż wyciągnięte zostaną odpowiednie konsekwencje służbowe oraz podjęte zostaną działania w celu wyeliminowania takich sytuacji w przyszłości.

(dowód: akta kontroli str. 876, 879)

4. W przypadku trzech złożonych zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej (23%) stwierdzono brak przestrzegania przy ich rozpatrywaniu ustawowych terminów załatwienia sprawy.

I tak: a/ w dniu 17 grudnia 2012 r. do Oddziału wpłynęły zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej złożone przez zobowiązanego W.B., a w dniu 8 lutego 2013 r. wydano postanowienie o stwierdzeniu bezzasadności tych zarzutów, b/ w dniu 7 lutego 2013 r. do Oddziału wpłynęły zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej złożone przez zobowiązanego R.J., a w dniu 11 kwietnia 2013 r. wydano postanowienie o stwierdzeniu bezzasadności tych zarzutów, c/ w dniu 30 stycznia 2013 r. do Oddziału wpłynęło pismo Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu o zajęcie przez Oddział, jako wierzyciela, stanowiska w sprawie zarzutów dotyczących prowadzonego postępowania egzekucyjnego zobowiązanego L.P., a stanowisko w sprawie zarzutów wniesionych przez ww. zobowiązanego zostało wyrażone przez Oddział w postanowieniu z dnia 12 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-113)

Przy rozpatrywaniu ww. zarzutów złożonych przez zobowiązanych W.B. i R.J. nie były przestrzegane terminy, o których mowa w art. 35 § 3 KPA w związku z art. 18 ustawy egzekucyjnej, obligujące do załatwienia spraw wymagających postępowania wyjaśniającego nie później niż w ciągu miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy oraz przepisy art. 36 KPA obligujące do zawiadomienia strony w przypadku niezakończenia sprawy w terminie i podania przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.

<sup>87</sup> W dniu 14 września 2012 r.

W przypadku zarzutów złożonych przez zobowiązanego L.P., pomimo treści art. 34 §1 i 3 ustawy egzekucyjnej, stanowisko w sprawie zarzutów wniesionych przez ww. zobowiązanego zostało wyrażone przez Oddział z przekroczeniem terminu 14 dni. Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów, która z upoważnienia Dyrektora Oddziału podpisała postanowienie z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie zarzutów złożonych przez zobowiązanego R.J. wyjaśniła, że: (...) *opóźnienie wynikało przede wszystkim z faktu złożonego stanu faktycznego sprawy (...)*. Ponadto wyjaśniła: *zwłoka organu egzekucyjnego nie spowodowała niekorzystnych skutków ani dla strony, ani dla organu egzekucyjnego, mając na uwadze, iż Dyrektor Izby Skarbowej w Opolu (...) utrzymał w mocy postanowienie Dyrektora Oddziału ZUS w Opolu.*

(dowód: akta kontroli str. 45-47)

Zastępca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśniła: *w sprawie dotyczącej Pana W.B. postanowienie o bezzasadności zgłoszonych zarzutów zostało wystawione przez organ egzekucyjny w dniu 7 lutego 2013 r., tj. po upływie 53 dni od dnia wpływu pisma do Zakładu. Taki termin wykonania spowodowany został zaangażowaniem pracowników w dodatkowe zadania związane z wejściem w życie w dniu 15 stycznia 2013 r. ustawy abolicyjnej. Należy zaznaczyć, iż w pierwszym miesiącu obowiązywania ww. ustawy do Oddziału wpłynęło 687 wniosków o umorzenie należności. Zaangażowanie większości pracowników pionu dochodów w realizację zapisów nowej ustawy mogło mieć wpływ na wydłużenie terminu załatwienia niektórych zadań w początkowej fazie obowiązywania tej ustawy. W sprawie nie złożenia w terminie 14 dni stanowiska wierzyciela wobec zarzutów wniesionych przez zobowiązanego L.P. wyjaśniła: w mojej ocenie art. 34 nie zawiera przepisu obligatoryjnego dotrzymania przez wierzyciela 14 dniowego terminu na zajęcie stanowiska w sprawie zgłoszonych zarzutów, a jedynie wskazanie dla organu egzekucyjnego trybu postępowania, jaki organ winien przyjąć w razie nie otrzymania stanowiska wierzyciela po upływie 14 dni od powiadomienia go o zgłoszonych zarzutach. W niniejszej sprawie, dotyczącej Pana L.P. postanowienie o zajęciu stanowiska w sprawie zgłoszonych zarzutów zostało wydane w dniu 12 marca 2013 r., tj. po upływie 14 dni. Ponadto wyjaśniła, że przyczyną wydłużenia ww. terminu było wyżej wskazane wejście w życie 15 stycznia 2013 r. ustawy abolicyjnej.*

(dowód: akta kontroli str. 69-71)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając okoliczność, iż wszystkie stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych dotyczyły spraw prowadzonych przez jeden z inspektoratów, ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Realizacja przez Oddział uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2010-2013 (I półrocze) Dyrektor Oddziału udzielił w 1 787 sprawach ulgi w spłacie należności z tytułu składek na łączną kwotę 28 383,7 tys. zł. W okresie tym w 33 sprawach na kwotę 475 tys. zł odroczone termin płatności należności z tytułu składek, w 948 sprawach na kwotę 3 781,3 tys. zł umorzono należności z tytułu składek, a w 806 sprawach na kwotę 24 127,4 tys. zł rozłożono płatność ww. należności na raty. W okresie I półrocza 2013 r. wpływy z tytułu wymierzenia dodatkowej opłaty prolongacyjnej<sup>88</sup> wyniosły 762,3 tys. zł<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Opłata, o której mowa w art. 29 ust.4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W badanym okresie<sup>90</sup> stwierdzono, że w I półroczu 2013 r. w 109 sprawach na kwotę 1 750,3 tys. zł umorzono należności z tytułu składek i w stosunku do roku 2012 nastąpił w tym zakresie wzrost liczby i kwoty takich spraw<sup>91</sup>.

Kwota przyznanych ulg polegających na rozłożeniu płatności na raty w I półroczu 2013 r. była na poziomie zbliżonym do kwoty ww. ulg w roku 2012 r. (odpowiednio 8 310,7 tys. zł i 8 555,8 tys. zł). Przypadki ulg polegających na odroczeniu terminu płatności w I półroczu 2013 r. nie wystąpiły, natomiast w roku poprzednim spraw takich było 14 na kwotę 192,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27, 34, 48-50)

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów za przyczynę spadku/wzrostu przyznanych ulg w badanym okresie wskazała wejście w życie z dniem 15 stycznia 2013 r. ustawy abolicyjnej, co wpłynęło na wzrost liczby i kwoty umorzonych należności z tytułu składek. Ponadto wyjaśniła: *liczba złożonych przez płatników składek wniosków o ulgę w postaci odroczenia terminu płatności nie uległa znacznemu zmniejszeniu, a powodem pozostawiania wniosków bez rozpatrzenia jest nie wywiązywanie się z warunków po stronie płatników lub przede wszystkim składanie pism po obowiązującym terminie płatności należności, co automatycznie wyklucza wniosek o ww. ulgę z dalszego procedowania.*

(dowód: akta kontroli str. 45-47)

Zastępca Dyrektora ds. dochodów wyjaśniła: *udzielanie ulg dla dłużników ZUS zarówno w formie układów ratalnych, jak również w formie odroczeń terminów płatności uzależnione jest od aktywności samych dłużników oraz obowiązujących przepisów.(...) Dlatego też zdecydowaną większość złożonych wniosków o udzielenie ulgi pozostawia się bez dalszego rozpatrzenia, z uwagi na nie uzupełnione braki formalne, nieopłacenie składek nie podlegających uldze, jak również brak współpracy dłużnika odnośnie złożenia dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia analizy przez Zakład.*

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

**2.2.1.** Kontrolą objęto prawidłowość udzielania ulg w spłacie należności w 30 analizowanych sprawach<sup>92</sup>, w tym w 10 sprawach dotyczących odroczenia terminu płatności należności na kwotę 142,8 tys. zł, w 10 sprawach dotyczących rozłożenia na raty należności w kwocie 427,1 tys. zł, w 10 sprawach umorzenia należności w kwocie 2 317,4 tys. zł. W toku kontroli stwierdzono m.in., że: 1/ przy udzielaniu ulg przestrzegane były przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wewnętrzne wytyczne wynikające z treści *Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek*<sup>93</sup> oraz *Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS*<sup>94</sup>, 2/ dokumentacja spraw objętych kontrolą była kompletna, 3/ wnioski o przyznanie ulg były pozytywnie zaopiniowane przez Komisję ds. ulg i umorzeń, 4/ opinie ww. komisji znajdowały uzasadnienie w zebranej dokumentacji. Umorzenia składek dotyczyły: 1/ opłaconych i nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i jednocześnie pobierające zasiłek macierzyński lub przebywające na urlopie wychowawczym<sup>95</sup>, 2/ nieopłaconych

<sup>89</sup> Z uwagi na sposób gromadzenia informacji nie jest możliwe wydzielenie wpływów z tytułu opłaty prolongacyjnej za lata 2010-2012 oraz wpływów z tytułu opłaty dodatkowej.

<sup>90</sup> Lata 2012-2013.

<sup>91</sup> W 2012 r. umorzono należności w przypadku 31 spraw na kwotę 186,6 tys. zł.

<sup>92</sup> Doboru spraw do kontroli dokonano na podstawie doboru losowego prostego; z ewidencji spraw dotyczących przyznanych ulg wybrano po 15 spraw z każdego roku objętego kontrolą, w tym po pięć spraw dotyczących umorzenia należności, pięć dotyczących odroczenia terminu płatności i pięć dotyczących zawartych układów ratalnych.

<sup>93</sup> Dokument z 5 marca 2010 r. zatwierdzony przez Członka Zarządu ZUS i obowiązujący od 1 kwietnia 2010 r.; dalej: *Jednolite standardy*.

<sup>94</sup> Załącznik nr 1 do uchwały nr 12 Zarządu ZUS z dnia 27 stycznia 2010 r.

<sup>95</sup> Podstawa prawna: art. 5 ust.1 w związku z art. 3 ust.1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609).

składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą<sup>96</sup>, 3/ nieopłaconych składek w części finansowanej przez płatnika Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w związku z przekształceniem go w spółkę kapitałową<sup>97</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 28-33, 61-68, 175-182, 187-249)

**2.2.2** W latach 2012-2013 w jednym przypadku na kwotę 42,2 tys. zł dokonano rozstrzygnięcia w sprawie umorzenia należności z tytułu składek z odstępniem od standardu *D.2.1 Ważny interes osoby zobowiązanej*, o którym mowa w *Jednolitych standardach*. Ponadto w 70 przypadkach na łączną kwotę 2 505,9 tys. zł dokonano rozstrzygnięcia w sprawie rozłożenia na raty należności z tytułu składek z odstępniem od standardu *F.1 Przesłanki pozwalające na udzielenie układu ratalnego* i/lub standardu *F.3 Okres spłaty należności ustalony dla podmiotów, dla których wyliczana jest kategoria ratingu*, o których mowa w ww. *Jednolitych standardach*<sup>98</sup>. We wszystkich ww. przypadkach, w których nastąpiło udzielenie ulgi bądź umorzenie należności poza standardem sporządzono *Kartę RPS (Raportowanie Przełamania Standardów)*<sup>99</sup> i z jej wykorzystaniem raportowano o powyższych przypadkach do Departamentu Realizacji Dochodów w Centrali ZUS, co było zgodne z treścią *Jednolitych standardów* (pkt III *Rejestrowanie odstępstw*). W toku kontroli stwierdzono, że we wszystkich badanych sprawach: 1/ dokumentacja spraw objętych kontrolą była kompletna, 2/ wnioski o przyznanie ulg z przełamaniem ww. standardów były pozytywnie zaopiniowane przez Komisję ds. ulg i umorzeń, 3/ opinie ww. komisji znajdowały uzasadnienie w zebranej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 35-41, 170-173, 183-186, 187-215, 1000)

W ww. pkt III *Jednolitych standardów* wskazano, że przypadki odstępiania od standardów<sup>100</sup> uzasadnione być powinny nadzwyczajnymi okolicznościami. Ponadto w piśmie Członka Zarządu ZUS<sup>101</sup> wskazano przypadki, w których dopuszcza się *przełamanie niektórych standardów*, tj. m.in. sytuacje, w których płatnicy zostali zobowiązani do spłaty zaległości dopiero po kilku latach lub ze znacznym opóźnieniem zostali poinformowani o zaległościach oraz wskazano, że przy rozpatrywaniu wniosków tych płatników powinny być szczególnie badane możliwości płatnicze, tak aby nadmierne obciążenia nie doprowadziły poprzez egzekucję należności składek do likwidacji prowadzonej przez zobowiązanego działalności gospodarczej.

Badaniem objęto z ww. 71 spraw 13 spraw<sup>102</sup> na kwotę należności 283 tys. zł, tj. jedyny przypadek umorzenia należności z odstępniem od standardu *D.2.1* oraz 12 przypadków (z 70, tj. 17%) rozłożenia na raty należności z tytułu składek z odstępniem od standardu *F.1* i/lub *F.3*.

(dowód: akta kontroli str. 174, 183-186, 213)

W toku kontroli stwierdzono, że decyzję o umorzeniu kwoty 42,2 tys. zł (tj. częściowym umorzeniu należności) podjęto po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 22 lutego 2013 r. dotyczącym zaskarżonej przez zobowiązaną decyzji Dyrektora Oddziału z 24 lipca 2012 r. o odmowie umorzenia należności w kwocie 104 tys. zł. W decyzji Dyrektora Oddziału z 2013 r. jako uzasadnienie dla umorzenia kwoty 42,2 tys. zł wskazano m.in., iż *opłacenie całości należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązaną i jej rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych*, a także, iż *dochodzenie należności*

<sup>96</sup> Podstawa prawna: art. 1 ust.13 ustawy abolicyjnej.

<sup>97</sup> Podstawa prawna: art. 190 i 195 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654).

<sup>98</sup> W latach 2012-2013 (I półrocze) przypadków takich było 60 na kwotę 2 327,8 tys. zł.

<sup>99</sup> Załącznik nr 1 do *Jednolitych standardów*.

<sup>100</sup> Od standardu C do H.

<sup>101</sup> Pismo z dnia 27 lipca 2011 r.

<sup>102</sup> Po pięć spraw z każdego roku objętego kontrolą oraz trzy sprawy wylosowane wcześniej do kontroli prawidłowości udzielania ulgi polegającej na rozłożeniu należności z tytułu składek na raty.

*w drodze egzekucji z nieruchomości zamieszkałej przez samotną matkę z dziećmi jest nieuzasadnione społecznie.*

(dowód: akta kontroli str. 150-169, 173, 186)

Nadzwyczajne okoliczności, którymi w 12 badanych sprawach uzasadniano odstąpienie od ww. standardu F.1 i/lub F.3 stanowiły m.in.: nieskuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego i brak realnych możliwości dobrowolnej spłaty zadłużenia w okresie wynikającym ze standardu F.3 z uwagi na uzyskiwane dochody, nieuzasadnione społecznie podjęcie działania w celu doprowadzenia do egzekucji z nieruchomości w uwagi na niską kwotę zadłużenia, brak możliwości dokonania zabezpieczenia hipotecznego i/lub zastawu z uwagi na brak majątku i w związku z tym brak realnej szansy na odzyskanie należności w drodze przymusowego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 183-186)

**2.2.3** Wykorzystywane w Oddziale systemy informatyczne wspierające proces udzielania ulg nie umożliwiały generowania listy płatników, którym przyznano ulgi oraz płatników niewywiązujących się z warunków realizacji udzielonych ulg.

Przygotowanie zbiorczych raportów i sprawozdawczości w zakresie nadzorowanych usług i procesów w obszarze dochodów należało do zadań Wieloosobowego Stanowiska Koordynacji Usług Dochodowych.

Starszy Specjalista w komórce organizacyjnej Wieloosobowe Stanowisko Koordynacji Usług Dochodowych wyjaśnił, że: *w aplikacji FW nie ma dedykowanej funkcjonalności, pozwalającej na generowanie listy płatników z zawartymi układami ratałnymi lub monitorowania płatników niewywiązujących się z warunków realizacji udzielonych ulg. Monitorowanie zawartych układów ratałnych prowadzone jest przez referentów rozliczeń w trakcie bieżącej realizacji zadań związanych z rozliczaniem kont płatników składek.*

(dowód: akta kontroli str. 48, 50, 881-888)

Systemy informatyczne w Oddziale, wspierające proces udzielania ulg nie umożliwiały raportowania o wpływach z tytułu opłaty dodatkowej, opłaty prolongacyjnej w latach 2010-2013 (I półrocze)<sup>103</sup>, wg stanu na koniec każdego z ww. okresów.

Starszy Specjalista ww. komórce organizacyjnej wyjaśnił, że dane gromadzone są zgodnie z układem gromadzenia informacji dla potrzeb sporządzania sprawozdań statystycznych D-2 *Informacja o przypisie, wpływie, umorzeniu i przedawnieniu należności od płatników składek oraz ulgach*, gdzie dodatkowe opłaty są prezentowane wraz ze składkami, a opłata prolongacyjna wraz z odsetkami. Ponadto wyjaśnił: *w związku z powyższym nie ma możliwości wydzielenia i odrębnego przedstawienia wpływów z tytułu dodatkowej opłaty i opłaty prolongacyjnej.*

(dowód: akta kontroli str. 34, 48, 50)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

<sup>103</sup> Za wyjątkiem wpływów w 2013 r. z opłaty prolongacyjnej dot. układów ratałnych.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>104</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego doręczania zobowiązany upomnień.
2. Przekazywanie tytułów wykonawczych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego wraz z kompletem dokumentacji, w tym z dowodami doręczenia upomnień.
3. Bieżące weryfikowanie treści własnych rejestrów z danymi Krajowego Rejestru Sądowego celem wyeliminowania nieprawidłowości przy wszczynaniu postępowań egzekucyjnych.
4. Zintensyfikowanie nadzoru nad prowadzeniem postępowań egzekucyjnych w Inspektoracie ZUS w Kędzierzynie-Koźlu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

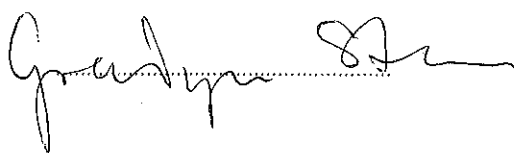
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 31 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontroler  
Grażyna Stalska  
Główny specjalista kontroli państwowej



DYREKTOR  
z up.  
Janusz Mładej  
Wicedyrektor  
Delegatury NIK w Opolu



<sup>104</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

