



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-22-03/2013

P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Poznaniu
Kontroler	Joanna Kozak, doradca ekonomiczny upoważnienie do kontroli nr 87751 z 28 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Lesznie, ul. Adama Mickiewicza 7, 64-100 Leszno (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Bystrzycki, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Lesznie (dalej „Naczelnik Urzędu”). [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykorzystanie przez Naczelnika Urzędu dostępnych instrumentów prawnych służących egzekwowaniu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne², w latach 2012-2013 (I półrocze)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Naczelnik Urzędu prawidłowo prowadził postępowania egzekucyjne, korzystając z dostępnych możliwości dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Występowały jednak przypadki opóźnień w nadawaniu biegu tytułom wykonawczym, a tym samym w wykonywaniu czynności egzekucyjnych przez inspektorów i poborców skarbowych. Z opóźnieniem przekazywano także tytuły wykonawcze właściwym organom egzekucyjnym do prowadzenia dalszej egzekucji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie przez Naczelnika Urzędu dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, a także podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia efektywności egzekucji

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie, stan należności objętych tytułami egzekucyjnymi do realizacji w latach 2010-2012 systematycznie wzrastał i wynosił odpowiednio 32.829 tys. zł, 43.082 tys. zł i 51.821 tys. zł. Na koniec I półrocza 2013 r., kwota ta wynosiła 71.073 tys. zł. Wzrastała jednocześnie liczba tytułów wykonawczych do zrealizowania, która w analogicznym okresie wyniosła odpowiednio 56.008, 62.892 i 72.181. W I półroczu 2013 r., do realizacji pozostawało 62.445 tytułów wykonawczych.

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

² Należności te obejmowały składki z tytułu na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotnego, FP, FGŚP, FEP, odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty.

³ Kontrolą objęto lata 2012-2013 (do dnia zakończenia kontroli). Dla celów porównawczych zebrano również dane za lata 2010-2011.

Z roku na rok wzrastał też udział należności ZUS w należnościach ogółem do realizacji przez Naczelnika Urzędu i wynosił on odpowiednio: 18,1% (5.944 tys. zł), 18,3% (7.895 tys. zł), 28,4% (14.707 tys. zł) i 18,4% w I półroczu 2013 r. (13.074 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 143]

Tendencja wzrostowa wystąpiła także w liczbie i wartości zrealizowanych tytułów wykonawczych. W porównaniu do 2010 r., liczba tych tytułów w 2011 r. (32.988) i 2012 r. (36.218) wzrosła o odpowiednio 23,1% i 9,8%, a ich wartość - o odpowiednio 43,6% (10.329) i 38,3% (14.286). Liczba tytułów wykonawczych zrealizowanych w I półroczu 2013 r. wyniosła 21.194, a ich wartość to 6.852 tys. zł. Wzrósł również udział należności ZUS w zrealizowanych tytułach, który wynosił - w latach 2010-2012 - odpowiednio 10,7% (8.165), 12,2% (9.769), 22,6% (12.191) i 16,9% w I półroczu 2013 r. (5.725). Stopniowo zwiększała się wartość zrealizowanych w tym okresie tytułów wykonawczych obejmujących należności ZUS (odpowiednio: 1.065 tys. zł, 1.260 tys. zł, 3.225 tys. zł i 1.156 tys. zł w I półroczu 2013 r.). Z roku na roku wyższe były ściągnięte przez Naczelnika Urzędu kwoty, które wynosiły odpowiednio 15.134 tys. zł, 16.699 tys. zł, 22.307 tys. zł i 11.002 tys. zł w I półroczu 2013 r. Należności ściągnięte dla ZUS stanowiły odpowiednio 7%, 7,6%, 14,5% i 10,5% ogólnej kwoty i wynosiły 1.066 tys. zł, 1.262 tys. zł, 3.228 tys. zł i 1.156 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 143]

W latach 2010-2012, zmniejszała się skuteczność działań egzekucyjnych prowadzonych przez Naczelnika Urzędu, w tym również w odniesieniu do należności ZUS. Wzrastała liczba i wartość nieściągniętych tytułów wykonawczych - z 26.583 tytułów o łącznej wartości 22.878 tys. zł w 2010 r. do 35.963 tytułów wykonawczych o łącznej wartości 37.534 tys. zł w 2012 r. Analogiczna tendencja wzrostowa występowała w odniesieniu do należności ZUS (wzrost z 10.321 tytułów wykonawczych o łącznej wartości 4.878 tys. zł w 2010 r. do 18.027 tytułów wykonawczych o łącznej wartości 11.481 tys. zł w 2012 r.). Wzrost wystąpił również w liczbie tytułów wykonawczych zwróconych z adnotacją (protokołem) o nieściągalności (z 5.589 tytułów wykonawczych w 2010 r. do 6.475 tytułów wykonawczych w 2012 r.). W odniesieniu do należności ZUS tendencja ta była analogiczna (3.295 tytułów wykonawczych o łącznej wartości 1.113 tys. zł w 2010 r. i 4.963 tytuły wykonawcze o łącznej wartości 1.289 tys. zł w 2012 r.).

W 2012 r., w porównaniu do 2011 r., wzrosła liczba i wartość tytułów wykonawczych zwróconych z powodu niemożności dokonania czynności egzekucyjnej (z 1.524 tytułów wykonawczych o łącznej wartości 429 tys. zł w 2011 r. do 1.535 tytułów wykonawczych o łącznej wartości 873 tys. zł w 2012 r.). Taka sama tendencja występowała w odniesieniu do należności ZUS - liczba i wartość zwróconych z powodu niemożności dokonania czynności egzekucyjnej tytułów wykonawczych wzrosła ze 144 w 2011 r. (łączna wartość 26 tys. zł) do 210 w 2012 r. (łączna wartość 60 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 143]

Wzrost liczby nieściągniętych tytułów wykonawczych oraz kwot nimi objętych spowodowany był głównie wzrostem ogólnej liczby tytułów wykonawczych do załatwienia. Według Naczelnika Urzędu, zauważalne było zjawisko niskiej skuteczności egzekucji własnej ZUS. Stąd też administracyjny organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, do których stosowania uprawniony jest organ egzekucyjny ZUS. Coraz częściej wierzyciel (ZUS) przekazuje administracyjnemu organowi egzekucyjnym większą niż dotychczas ilość informacji o sytuacji majątkowej zobowiązanych. Są to informacje potwierdzające istnienie możliwości prowadzenia skutecznej egzekucji lub potwierdzające brak możliwości prowadzenia

efektywnego postępowania egzekucyjnego. Na liczbę nieściągniętych tytułów wykonawczych wpływ miały również wydłużony czas trwania postępowań egzekucyjnych oraz długotrwała realizacja tytułów wykonawczych spowodowana egzekwowaniem niewielkich kwot. Do braku możliwości prowadzenia egzekucji przyczyniła się też emigracja zarobkowa, a wśród przedsiębiorców - nieregulowanie wzajemnych zobowiązań.

[Dowód: akta kontroli str. 143, 150-151]

W I półroczu 2013 r., liczba nieściągniętych tytułów wykonawczych, o łącznej wartości 64.220 tys. zł, wynosiła 41.251, z czego tytuły obejmujące należności ZUS stanowiły 34,2% (14.106 tytułów o łącznej wartości 11.918 tys. zł). W analogicznym okresie, Naczelnik Urzędu zwrócił wierzycielom 2.090 tytułów wykonawczych (w tym 1.702 do ZUS), z adnotacją (protokołem) o nieściągalności, o łącznej wartości 1.938 tys. zł (w tym należności ZUS na kwotę 588 tys. zł). W I półroczu 2013 r., Naczelnik Urzędu, z powodu niemożności dokonania czynności egzekucyjnej, zwrócił wierzycielom 717 tytułów wykonawczych (w tym 43 do ZUS), o łącznej wartości 232 tys. zł (w tym należności ZUS w kwocie 9 tys. zł). Przyczynami wzrostu liczby zwróconych tytułów wykonawczych z adnotacją (protokołem) o nieściągalności były przede wszystkim: pogarszająca się sytuacja materialna zobowiązanych, zubożenie społeczeństwa, wysoki poziom bezrobocia, likwidacja podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz niewystarczający majątek zobowiązanych, z którego można by prowadzić egzekucję. Nie bez znaczenia było też stosowanie przez zobowiązanych metod unikania udziału w czynnościach egzekucyjnych, emigracja i brak majątku pozostawionego w kraju, utrata płynności finansowej zobowiązanych ze względu na zbyt duże obciążenie kredytowe.

[Dowód: akta kontroli str. 143, 153]

Systematycznie wzrastały wpływy z egzekucji prowadzonej przez Naczelnika Urzędu na rzecz ZUS – z 575 tys. zł w 2010 r, do 681 tys. zł w 2011 r. i 1.623 tys. zł w 2012 r. W I połowie 2013 r., wpływy z tego tytułu wynosiły 711 tys. zł. W postępowaniu egzekucyjnym największe środki uzyskano z pieniędzy (54,7%), z rachunków bankowych (23,9%) oraz z innych wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych (18,4%). Wpływy z wynagrodzenia za pracę, świadczeń emerytalnych oraz z ruchomości stanowiły jedynie odpowiednio 2%, 0,7% i 0,3% pobranych środków.

Wskaźnik efektywności egzekucji⁴ prowadzonej przez Naczelnika Urzędu w 2012 r. wynosił 27,6% i w porównaniu z 2010 r. (30,3%) był nieznacznie niższy. Efektywność egzekucji w 2012 r. była natomiast wyższa od efektywności egzekucji prowadzonej w 2011 r., która wynosiła 24%⁵. Analogiczne tendencje wystąpiły w odniesieniu do wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej wobec należności ZUS (odpowiednio 17,9%, 16% i 21,9%).

[Dowód: akta kontroli str. 144, 145]

2. Prawidłowość prowadzenia przez Naczelnika Urzędu postępowań egzekucyjnych sprawdzono na podstawie losowo wybranych 40 tytułów wykonawczych⁶ otrzymanych z ZUS na należności z tytułu składek, o łącznej wartości 53.398,50 zł. Postępowania egzekucyjne wobec objętych badaniem należności, Naczelnik Urzędu prowadził zgodnie z trybem określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷ (dalej „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym”). W ramach tych postępowań, inspektorzy i poborcy skarbowi

⁴ Stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi.

⁵ Dla kraju, wskaźnik egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych, w 2011 r. wynosił 10%, a w 2012 r. – 8,2%.

⁶ Po 20 z lat 2012-2013, wg podziału: 5 z adnotacją ściągnięcia zaległych składek, 5 zwróconych wskutek nieściągalności, 5 zwróconych bez realizacji oraz 5 obsłużonych w inny sposób.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

podejmowali dostępne i możliwe działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Polegały one na poszukiwaniu, gromadzeniu i analizowaniu informacji o stanie majątkowym zobowiązanych. Odbywało się to, w myśl art. 36 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, m.in. poprzez spisywanie protokołów o stanie majątkowym zobowiązanych oraz występowanie do sądów o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku (art. 71 ww. ustawy). Ponadto, występowano do właściwych organów i instytucji o udostępnienie danych o posiadanych przez zobowiązanych rachunkach bankowych, zgromadzonych środkach i wierzytelnościach pieniężnych, pobieranych wynagrodzeniach lub świadczeniach emerytalnych, posiadanych ruchomościach i nieruchomościach. W postępowaniach tych wykorzystywano również dane i informacje o zobowiązanych dostępne w systemach informatycznych (Egapoltax, e-Orus, SERCE, CerBer, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, hurtownia danych WHTAX).

[Dowód: akta kontroli str. 5-105]

W przypadku wierzyciela działającego w formie spółki prawa handlowego⁸, postępowanie egzekucyjne wobec spółki było skuteczne. Nie zachodziły zatem przesłanki, o których mowa w art. 299 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁹, do prowadzenia egzekucji wobec członków zarządu tej spółki.

[Dowód: akta kontroli str. 52-54, 75]

Naczelnik Urzędu, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, stosował środki egzekucyjne bezpośrednio prowadzące do wykonania przez zobowiązanego obowiązku zapłaty. W przypadkach gdy było to możliwe, należność była pobierana od zobowiązanego lub dokonywano zajęcia: świadczenia emerytalnego, wynagrodzenia za pracę, rachunku bankowego, innych wierzytelności oraz ruchomości.

[Dowód: akta kontroli str. 5-105]

W większości postępowań (33 na 40 objętych sprawdzeniem), przydzielenie tytułów wykonawczych oraz nadanie im biegu odbywało się bez zbędnej zwłoki, tj. w terminie nie przekraczającym 1 miesiąca od wpływu tytułu do Urzędu. Również kolejne czynności egzekucyjne wobec należności podejmowano bez zbędnej zwłoki. W przypadkach, gdy przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi były dłuższe niż 3 miesiące, było to uzasadnione obiektywnymi przesłankami, potwierdzonymi w zgromadzonej w postępowaniu egzekucyjnym dokumentacji.

[Dowód: akta kontroli str. 5-105]

W wyniku podjętych przez Naczelnika Urzędu czynności egzekucyjnych, część ze zobowiązanych (10) dokonała zapłaty wierzycielowi całości lub części (2) należności, na łączną kwotę 12.489,66 zł. Dziesięć tytułów wykonawczych pozostawało w dalszej realizacji (stan na 29 listopada 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 5-105]

Naczelnik Urzędu, w 10 sprawach (należności na łączną kwotę 3.146,80 zł), zakończył postępowanie egzekucyjne wydając, w trybie art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, postanowienie o umorzeniu postępowania. Podjęcie decyzji o umorzeniu postępowania było każdorazowo poprzedzone analizą sytuacji majątkowej zobowiązanych. Zgromadzona w aktach spraw dokumentacja potwierdzała brak możliwości wyegzekwowania obowiązku określonego w tytułach wykonawczych lub choćby pokrycia kosztów egzekucyjnych – w postępowaniach egzekucyjnych nie ujawniono żadnych praw lub środków, z których możnaby prowadzić skuteczną egzekucję.

[Dowód: akta kontroli str. 29-49]

⁸ Numer sprawy 421537 (wg podsystemu Egapoltax).

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030.

Pozostałe 10 tytułów wykonawczych (należności na łączną kwotę 3.990 zł), Naczelnik Urzędu przekazał do prowadzenia dalszego postępowania egzekucyjnego komornikom sądowym (w związku ze zbiegiem egzekucji), bądź właściwym miejscowo naczelnikom urzędów skarbowych. Przekazanie 6 (z 10) tytułów wykonawczych właściwemu organowi, odbyło się w terminie nie przekraczającym 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o zbiegu egzekucji lub pozyskaniu informacji o miejscu pobytu (zamieszkania) zobowiązanego.

[Dowód: akta kontroli str. 5-28]

Wysokość naliczonych i pobranych od zobowiązanych opłat za dokonane czynności egzekucyjne w objętych sprawdzeniem postępowaniach, była zgodna z wielkościami określonymi w art. 64 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. W żadnej ze spraw kosztami egzekucyjnymi nie obciążono ZUS.

[Dowód: akta kontroli str. 5-27, 29-48, 50-74, 76-104, 107-108]

Średni czas realizacji¹⁰ objętych sprawdzeniem tytułów wykonawczych wynosił 231 dni. Na tak długi czas realizacji wpływ miały m.in.: bardzo duża liczba wniosków do załatwienia (czas na dokonanie czynności egzekucyjnych na miejscu u zobowiązanego wydłuża się proporcjonalnie do liczby zadań realizowanych na ustanowionym obszarze egzekucyjnym), obciążenie organu egzekucyjnego obowiązkiem realizacji wielu zadań, długi czas oczekiwania na informacje o składnikach majątkowych zobowiązanych od podmiotów zewnętrznych, prowadzenie pozaegzekucyjnych metod odzyskiwania należności, zawieranie umów o ratalną spłatę egzekwowanych należności. Ponadto, niewystarczająca była obsada działu egzekucji administracyjnej – liczba tytułów wykonawczych do załatwienia przez jedną osobę była następująca: w 2010 r. – 3.734, w 2011 r. – 4.193, w 2012 r. – 4.812, w 2013 r. (do 31 października) – 5.243. Liczba załatwionych tytułów wykonawczych przez jedną osobę kształtowała się następująco: w 2010 – 1.962, w 2011 r. – 2.199, w 2012 r. – 2.415, w 2013 r. (do 31 października) – 2.516.

W Urzędzie prowadzone były prace nad skróceniem czasu uzyskiwania informacji o zobowiązanych – uzyskano m.in. dostęp do baz danych podmiotów zewnętrznych z wykorzystaniem urzędzeń teleinformatycznych, dąży się do stosowania środków egzekucyjnych z udziałem zobowiązanych i w miejscu ich zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 147-148, 153]

Pobrane kwoty, poborcy skarbowi wpłacali na rachunek Urzędu lub w kasie, w dniu pobrania lub najpóźniej następnego dnia roboczego. Dział egzekucji rozliczał pobrane kwoty w terminach zgodnych z ustalonymi w zarządzeniu Naczelnika Urzędu¹¹, tj. niezwłocznie, najpóźniej w ciągu 5 dni. Należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, Urząd przekazywał następnie bez zbędnej zwłoki (w terminie nie przekraczającym 10 dni), na rachunek ZUS.

[Dowód: akta kontroli str. 106, 109]

Podjęte przez inspektorów i poborców skarbowych czynności egzekucyjne potwierdzała zgromadzona w aktach postępowań dokumentacja. W prowadzonych postępowaniach, w oparciu o udostępnioną dokumentację, nie stwierdzono podejrzenia występowania sytuacji korupcyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 5-105, 110-126, 147-148, 152-153, 157-166]

¹⁰ Liczony od daty otrzymania tytułu wykonawczego do dnia zakończenia postępowania, z uwzględnieniem okresu zawieszenia prowadzenia postępowania. W przypadku postępowań będących nadal w realizacji, jako datę „zakończenia” przyjęto dzień, w którym prowadzono badanie.

¹¹ Zarządzenie nr 11/2012 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Lesznie z dnia 14 września 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 9/2012 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Lesznie z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości w Urzędzie Skarbowym w Lesznie.

3. W Urzędzie funkcjonowały następujące systemy informatyczne wspomagające proces egzekucji: Egapoltax (główny podsystem rejestrujący informacje o postępowaniu egzekucyjnym), e-Orus (otwarty system obsługi niestandardowych raportów, zintegrowany z aplikacją Poltax), System Rejestracji Centralnej Krajowej Ewidencji Podatników, CerBer (system, w którym gromadzone są informacje o otwartych rachunkach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej), Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (system wspomagający) oraz hurtownia danych WHATX (informatyczny magazyn danych pochodzących z systemów źródłowych urzędów skarbowych). Pracownicy Urzędu korzystali z danych zgromadzonych w ww. systemach w objętych sprawdzeniem postępowaniach egzekucyjnych. W latach 2012-2013 (I półrocze), nie wystąpiły przypadki braku dostępu do tych systemów, które miałyby wpływ na funkcjonowanie organu egzekucyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 5-105, 134]

4. W Urzędzie podejmowano działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji. Przejawiało się to m.in. poprzez bieżące, comiesięczne monitorowanie wskaźników efektywności egzekucji i analizę raportów ujawniających nieakceptowane zdarzenia (m.in. opóźnienia w nadawaniu biegu tytułom wykonawczym, zbyt długie przerwy pomiędzy czynnościami egzekucyjnymi, terminowość realizacji czynności egzekucyjnych i ich rozliczenia). Pracowników działu egzekucji zobowiązano do konsekwentnego stosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych, do monitorowania czasu od ostatniej czynności egzekucyjnej oraz do podejmowania działań zmierzających do skrócenia czasu trwania postępowań egzekucyjnych. W efekcie tych działań, zauważalny był wzrost wskaźnika efektywności egzekucji (z 24% w 2011 r. do 27,6% w 2012 r. w tym egzekucji należności ZUS z 16% do 21,9%) oraz wpływów z egzekucji, w tym należności ZUS (z 575 tys. zł w 2010 r. do 1.623 tys. zł w 2012 r.). Skróceniu uległ też średni czas realizacji tytułów wykonawczych (z 346 dni w 2010 r. do 316 dni w 2012 r.¹²).

[Dowód: akta kontroli str. 5-105, 134-135, 145, 146]

5. W Urzędzie, w latach 2012-2013 (I półrocze), przeprowadzona została jedna kontrola w zakresie prawidłowości przebiegu postępowania egzekucyjnego. Kontrolę przeprowadziło Ministerstwo Finansów, a szczegółowym sprawdzeniem, za miesiące od stycznia do sierpnia 2013 r., objęto m.in. sprawność wszczynania egzekucji, działania podejmowane w celu poszukiwania majątku zobowiązanego, celowość i sprawność stosowania środków egzekucyjnych, zasadność kontynuowania postępowania egzekucyjnego w kontekście podjętych czynności egzekucyjnych, zasadność stosowania instytucji zawieszenia postępowania oraz rzetelność i terminowość wprowadzania danych do systemu Egapoltax. Minister Finansów pozytywnie ocenił działania Naczelnika Urzędu w zakresie prawidłowości przebiegu procesu egzekucyjnego oraz rejestrowania zdarzeń w Egapoltax, pomimo stwierdzenia przypadków nieprawidłowości. Nieprawidłowości te polegały na: opieszalym wszczynaniu postępowań egzekucyjnych, rozbieżnościach pomiędzy faktycznymi datami doręczeń zobowiązanemu zawiadomień o czynnościach egzekucyjnych, a datami wprowadzonymi do podsystemu Egapoltax, występowaniu nieuzasadnionych przerw między czynnościami egzekucyjnymi, opieszalym rozliczaniu służb w podsystemie Egapoltax, braku działań w poszukiwaniu majątku zobowiązanego. W wystąpieniu pokontrolnym¹³, Naczelnika Urzędu zobowiązano do: rejestrowania zdarzeń zgodnie ze stanem faktycznym w podsystemie Egapoltax,

¹² Dane z WHTAX, według miernika EG.CTP – średni czas trwania postępowań egzekucyjnych, dla tytułów zakończonych, liczony od daty wpływu wniosku egzekucyjnego do ostatniego dnia okresu sprawozdawczego.

¹³ Wystąpienie pokontrolne Ministra Finansów z dnia 5 listopada 2013 r., sygnatura AP7/0813/2012/BGK/13.

dołożenia należytej staranności w realizacji tytułów wykonawczych i ograniczenia przerw w dokonywaniu czynności egzekucyjnych, bezzwłocznego wszczynania postępowań egzekucyjnych, rejestrowania w podsystemie Egapoltax czynności egzekucyjnych oraz rozliczania służb, ustalania majątku zobowiązanego w trybie art. 36 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, objęcia nadzorem postępowań egzekucyjnych, tak aby w przyszłości nie powtórzyły się ww. nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 127-130]

Kierownik działu egzekucji administracyjnej, w obecności sprawującej nadzór nad pracą tej komórki zastępcą naczelnika urzędu, omówił z pracownikami tego działu ustalenia i zalecenia kontroli ministerstwa finansów. Pracowników działu zobowiązano do podjęcia wszelkich działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, jak również zapobieżeniu ich występowania w przyszłości. Pracowników działu egzekucji administracyjnej zobowiązano do: rejestrowania zdarzeń w podsystemie Egapoltax zgodnie ze stanem faktycznym, dołożenia należytej staranności w realizacji tytułów wykonawczych i ograniczenia przerw w dokonywaniu czynności egzekucyjnych, bezzwłocznego wszczynania postępowań egzekucyjnych, rozliczania służb i ustalania majątku zobowiązanych.

[Dowód: akta kontroli str. 135-138]

6. W latach 2012-2013 (I półrocze), do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga na czynności egzekucyjne. ZUS złożył natomiast, w trybie przewidzianym w art. 17 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, zażalenia na 11 postanowień Naczelnika Urzędu (6 w 2012 r. i 5 w 2013 r.). Przedmiotem zażaleń było: umorzenie postępowania egzekucyjnego, zwrot tytułów wykonawczych, obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Zażalenie na 3 postanowienia, Naczelnik Urzędu uznał za zasadne i wydał - w trybie art. 132 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ – postanowienia o uchyleniu w całości wydanych wcześniej postanowień. Zażalenia te załatwiono w terminie przewidzianym w art. 133 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu (dalej „Dyrektor Izby”), utrzymał w mocy 6 z zaskarżonych postanowień organu I instancji. Zażalenia te Urząd przekazał Dyrektorowi Izby bez zbędnej zwłoki.

Dyrektor Izby uchylił w całości 2 z zaskarżonych postanowień, których przedmiotem było umorzenie postępowania egzekucyjnego oraz obciążenie wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. W ocenie Dyrektora Izby, pomimo faktycznych przesłanek przemawiających za umorzeniem postępowania, należało je - ze względu na zawieszenie postępowania przez wierzyciela – zawiesić, a nie umorzyć (art. 1 ust. 14 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność¹⁵). Z tego samego powodu nie było podstaw do obciążania wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Przedmiotowe zażalenia Urząd przekazał Dyrektorowi Izby bez zbędnej zwłoki.

[Dowód: akta kontroli str. 131, 155-156, 182-185]

7. Urząd, w latach 2012-2013 (I półrocze), nie stwierdził przypadków naruszenia przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶, natomiast ZUS nie zwracał się do Naczelnika Urzędu, w trybie art. 96 ust. 2 ww. ustawy, o udostępnienie wyników kontroli przeprowadzonych przez Urząd.

[Dowód: akta kontroli str. 136]

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1551.

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nadanie biegu oraz rozpoczęcie czynności egzekucyjnych wobec należności ZUS objętych 7 tytułami wykonawczymi¹⁷ (spośród 40 objętych sprawdzeniem) na łączną kwotę 4.773,30 zł, nastąpiło po upływie od 33 do 250 dni od wpływu wniosków egzekucyjnych do Urzędu. Ponadto, tytuły wykonawcze oraz dokumentację zgromadzoną w postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych wobec należności ZUS objętych 4 tytułami wykonawczymi¹⁸ (na łączną kwotę 2.561,70 zł), przekazano właściwym organom egzekucyjnym ze znacznym opóźnieniem. Od dnia powzięcia informacji o zmianie organu właściwego do prowadzenia dalszej egzekucji do przekazaniu tytułu wraz z dokumentacją minęły 35 i 42 dni. Późne nadawanie biegu tytułom wykonawczym oraz zwłoka w podjęciu czynności egzekucyjnych i przekazaniu właściwemu organowi tytułów wykonawczych, nie sprzyjały efektywnemu i sprawnemu przebiegowi procesu egzekucji. Do zapewnienia efektywnego i sprawnego prowadzenia postępowań egzekucyjnych Minister Finansów zobowiązał naczelników urzędów skarbowych w dokumencie „zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz wytyczne do ich realizacji” w latach 2012 i 2013.

[Dowód: akta kontroli str. 5-12, 15-17, 20-22, 26-27, 28, 58-59, 63-65, 73-74, 75, 82-83, 105, 157-166, 167-179]

Opóźnienia w nadaniu biegu tytułom wykonawczym oraz w rozpoczęciu czynności egzekucyjnych były spowodowane: wzrostem (w porównaniu do lat ubiegłych) liczby tytułów wykonawczych do realizacji przy niezmiennym stanie zatrudnienia w komórce egzekucji, wzrostem przydzielanych poborcom skarbowym dodatkowych zadań, wydłużeniem okresu przydziału poborcom skarbowym tytułów do poszczególnych rejonów, trudnościami w ustaleniu miejsca pobytu (zamieszkania) zobowiązanych, brakiem możliwości zastosowania któregośkolwiek ze środków egzekucyjnych ze względu na brak majątku u zobowiązanych.

[Dowód: akta kontroli str. 110-126]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W I półroczu 2013 r. występowała spadkowa tendencja skuteczności egzekucji prowadzonej przez Naczelnika Urzędu. Liczba i wartość nieściągniętych w tym okresie tytułów wykonawczych była o odpowiednio 14,7% i 71,1% wyższa od liczby i wartości nieściągniętych tytułów w całym 2012 r. Zauważalna była też tendencja spadkowa skuteczności egzekucji wobec należności ZUS. Bardzo niski był wskaźnik efektywności egzekucji ogółem prowadzonej w I półroczu 2013 r. Wyniósł on 9,6%, a dla egzekucji wobec należności ZUS – jedynie 8,8% (wobec odpowiednio 27,6% i 21,9% za cały 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 143, 145]

2. W podsystemie Egapotax, dla 4 tytułów wykonawczego¹⁹ (spośród 40), nie odnotowano czynności wykonanych przez inspektorów działu egzekucji administracyjnej, zmierzających do ustalenia: miejsca pobytu lub zamieszkania zobowiązanych, aktualnego miejsca zatrudnienia (pracodawcy) lub informacji o pobieranych świadczeniach emerytalnych, informacji o posiadanych ruchomościach i nieruchomościach.

[Dowód: akta kontroli str. 7-12, 73-74, 75, 157-166]

Informacje te, jak wyjaśnił komornik skarbowy, nie są odnotowywane w podsystemie Egapoltax, ponieważ nie mają znaczącego wpływu na tok postępowania egzekucyjnego. Według komornika skarbowego, informacje te podlegają doprecyzowaniu lub służą ukierunkowaniu postępowania egzekucyjnego w zakresie

¹⁷ Sprawy nr (według numeru systemowego w Egapoltax): 301469 (35 dni), 351702 (88 dni), 301461 (35 dni), 370400 (33 dni), 414878 (62 dni), 406359 (250 dni), 392226 (123 dni).

¹⁸ Sprawy nr (według numeru systemowego w Egapoltax): 351340 (42 dni), 351348 (42 dni), 351334 (42 dni), 377194 (35 dni).

¹⁹ Sprawy nr (według numeru systemowego w Egapoltax): 351340, 351348, 351334, 406359.

stosowania środków egzekucyjnych, wobec czego za zbędną uznano ich rejestrację po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. NIK nie podziela takiego stanowiska i zwraca uwagę, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym²⁰, przez czynność egzekucyjną rozumie wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Czynnością taką jest np. ustalanie danych o majątku zobowiązanego, a zatem informacja o jej podjęciu powinna być odnotowana w podsystemie Egapotax.

IV. Wniosek

Wniosek 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 Kontroli²¹, wnosi o kontynuowanie działań zmierzających do wyeliminowania czynników zmniejszających efektywności i sprawność prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, dnia 17 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

p.o. Dyrektora

Joanna Kozak
doradca ekonomiczny

Grzegorz Malesiński

.....
podpis

.....
podpis

²⁰ Art. 1a pkt 2.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

