



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-17-04/2013

P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/112 – Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontroler	Mieczysław Handzel, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87422 z dnia 1 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Rybniku ¹ , Pl. Armii Krajowej 3, 44-200 Rybnik.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Lepiarczyk, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Rybniku. ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność Naczelnika Urzędu Skarbowego jako organu egzekucyjnego w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę negatywną uzasadnia zakres, waga i skutki nieprawidłowości, gdzie najistotniejsze polegały na:

- a) Opieszalym (powyżej 60 dni) podejmowaniu pierwszych czynności egzekucyjnych prowadzonych przez Urząd w postępowaniach w odniesieniu do 15 (51,7%) z 29⁴ skontrolowanych tytułów wykonawczych, czym naruszono przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego⁵, zgodnie, z którymi organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.
- b) Nieproporcjonalnym podziale kwot wyegzekwowanych w objętych badaniem postępowaniach na należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁶ i należności podatkowe, czym naruszono przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷, zgodnie z którymi gdy kwota nie wystarcza na pokrycie w całości wszystkich należności tej samej kolejności, należności te zaspokajają się proporcjonalnie do wysokości każdej z nich.

¹ Zwany dalej: Urzędem.

² Zwany dalej: Naczelnikiem Urzędu.

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

⁴ Należność główna z 29 tytułów wykonawczych wynosiła 232 198,90 zł, a należność główna z 15 tytułów wykonawczych wynosiła 49 910,50 zł, tj., 21,5%.

⁵ Zwaną dalej: kpa. tj. (Dz. U. z 2013 nr. 267).

⁶ Zwany dalej: ZUS

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.) zwana dalej: ustawą o postępowaniu egzekucyjnym.

- c) Wydawaniu postanowień w postępowaniu egzekucyjnym z naruszeniem przepisu art. 133 kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁸ oraz naruszenie terminu przekazania zażalenia do organu odwoławczego, które zostały opisane poniżej w nieprawidłowościach od punktu 3 do 6.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W 2010 r. Naczelnik Urzędu zrealizował 30 185 tytułów (42,5% tytułów do realizacji) na kwotę 17 075,0 tys. zł (25,3% kwoty do zrealizowania). Z wystawionych przez ZUS 33 411 tytułów wykonawczych na kwotę 14 870,0 tys. zł, zrealizował 9 635 (28,8%) na kwotę 1 104,0 tys. zł (7,4%), z tego 392,0 tys. zł (tj. 35,5%) wyegzekwował z wpłat pieniężnych, 57,0 tys. zł (tj. 5,2%) z zajęcia wynagrodzenia za pracę, 21,0 tys. zł (tj. 1,9%) ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego, 73,0 tys. zł (tj. 6,6%) z zajęcia rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, a 154,0 tys. zł (tj. 13,9%) z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych.

W 2011 r. Naczelnik Urzędu zrealizował 25 669 (37,7%) tytułów wykonawczych na kwotę 16 595,0 tys. zł (24,0%). Z wystawionych przez ZUS 29 872 tytułów wykonawczych na kwotę 16 122,0 tys. zł, zrealizował 5 754 (19,3%) na kwotę 1 107,0 tys. zł (6,9%), z tego 503,0 tys. zł (tj. 45,4%) wyegzekwował z wpłat pieniężnych, 54,0 tys. zł (tj. 4,9%) z zajęcia wynagrodzenia za pracę, 17,0 tys. zł (tj. 1,5%) ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego, 121,0 tys. zł (tj., 10,9%) z zajęcia rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, a 138,0 tys. zł (tj., 12,5%) z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych.

W 2012 r. Naczelnik Urzędu zrealizował 30 531 (43,8%) tytułów wykonawczych na kwotę 20 479,0 tys. zł (25,9%). Z wystawionych przez ZUS 28 969 tytułów wykonawczych na kwotę 16 008,0 tys. zł, zrealizował 7 909 (27,3%) na kwotę 1 452,0 tys. zł (tj. 9,1%), z tego 553,0 tys. zł (tj., 36,7%) wyegzekwował z wpłat pieniężnych, 57,0 tys. zł (tj. 3,9%) z zajęcia wynagrodzenia za pracę, 31,0 tys. zł (tj. 2,1%) ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego, 158,0 tys. zł (tj. 10,9%) z zajęcia rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, a 179,0 tys. zł (tj. 12,3%) z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych.

W I półroczu 2013 r. Naczelnik Urzędu zrealizował 14 549 (26,0%) na kwotę 9 163,0 tys. zł (13,3%). Z wystawionych przez ZUS 23 842 tytułów wykonawczych na kwotę 9 163,0 tys. zł, zrealizował 3 183 (13,4%) na kwotę 454,0 tys. zł (5,0%), z tego 168,0 tys. zł (37,0%) wyegzekwował z wpłat pieniężnych, 12,0 tys. zł (tj. 2,6%) z zajęcia wynagrodzenia za pracę, 14,0 tys. zł (tj. 3,1%) ze świadczeń

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1551 zwana dalej: ustawą o umorzeniu należności składek.

z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego, 96,0 tys. zł (tj. 21,1%) z zajęcia rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych, a 47,0 tys. zł (tj. 10,4%) z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

Wskaźnik efektywności egzekucji⁹ prowadzonej przez Naczelnika Urzędu wynosił w latach 2010-2013 (I półrocze) odpowiednio: 25,3%, 24,0%, 25,9% i 13,3%. W stosunku do wierzytelności ZUS wskaźnik ten wynosił odpowiednio 7,4%, 6,9%, 9,0% i 3,1%.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że przyczyną niskiego wskaźnika efektywności w I półroczu 2013 r. oraz znacznego jego spadku było wejście w życie przepisów ustawy o umorzeniu należności składek.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 147-148)

Średni czas realizacji tytułów wykonawczych w latach 2010-2013 (I półrocze) wynosił odpowiednio: 552 dni, 395 dni, 486 dni i 443 dni. Dla tytułów wykonawczych otrzymanych z ZUS średni czas realizacji wynosił natomiast 1015 dni.¹⁰

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że tytuły otrzymane z ZUS są trudniejsze do realizacji, ponieważ ZUS przekazuje je po wyczerpaniu środków egzekucyjnych zastosowanych już przez siebie.

(dowód: akta kontroli str. 22,54, 147-148)

2.1. Na podstawie poddanych kontroli 60 tytułów wykonawczych¹¹, w latach 2012-2013 (I półrocze) nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności ZUS na skutek braku realizacji tytułów wykonawczych lub przewlekłości prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 152)

Na podstawie poddanych kontroli 29 tytułów wykonawczych¹² ustalono, że pierwszą czynność egzekucyjną, licząc od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu, podjęto do 30 dni w sześciu przypadkach (tj. 20,7% poddanych analizie tytułów), pomiędzy 31-60 dniem w ośmiu (tj. 27,6%), pomiędzy 61-100 dniem w pięciu (tj. 17,2%), powyżej 100 dni w pięciu (tj. 17,2%), a w przypadku pięciu (tj. 17,2%) tytułów wykonawczych nie podjęto żadnej czynności¹³.

⁹ Obliczany jako stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi.

¹⁰ Średni czas realizacji tytułów wykonawczych wystawionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyliczono na podstawie poddanych kontroli wylosowanych 12 tytułów wykonawczych, które zostały zrealizowane przez Naczelnika Urzędu w latach 2012-2013 (I półrocze).

¹¹ Gdzie 20 tytułów wykonawczych wybranych zostało w sposób celowy (wytypowanych w oparciu o ustalenia kontroli w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, w przypadku, których nie ściągnięta została jakakolwiek kwota, a zostały przekazane do Urzędu Skarbowego w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.), a 40 tytułów wykonawczych wybranych zostało w drodze losowania prostego, gdzie 12 tytułów zostało wyegzekwowanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., w przypadku 14 umorzono postępowanie w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. ze względu na bezskuteczność egzekucji, a 14 zostało zakończonych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. „w inny sposób”.

¹² Wybranych spośród 60 tytułów wykonawczych, gdzie 20 tytułów wykonawczych wybranych zostało w sposób celowy (wytypowanych w oparciu o ustalenia kontroli w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, w przypadku, których nie ściągnięta została jakakolwiek kwota, a zostały przekazane do Urzędu Skarbowego w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.), a 40 tytułów wykonawczych wybranych zostało w drodze losowania prostego, gdzie 12 tytułów zostało wyegzekwowanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., w przypadku 14 umorzono postępowanie w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. ze względu na bezskuteczność egzekucji, a 14 zostało zakończonych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. „w inny sposób”.

¹³ Od daty wpływu tytułu wykonawczego do dnia 30 czerwca 2013 r. upłynęło w tych pięciu przypadkach: 42, 228, 303, 311 i 396 dni.

W toku realizacji tych 29 tytułów wykonawczych stwierdzono 49 przerw pomiędzy czynnościami¹⁴, które w jedenastu przypadkach nie przekraczały 30 dni, w dwunastu - przerwy wynosiły od 31 do 60 dni, w dziesięciu - od 61 do 100 dni, w trzynastu od 101 do 200 dni, a w trzech przypadkach przerwy wynosiły ponad 200 dni.

(dowód: akta kontroli str. 26-27)

2.2. Na podstawie poddanych kontroli 14 tytułów wykonawczych¹⁵, ustalono, że organ egzekucyjny w żadnym z tych postępowań nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 71 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶, tj., nie zwrócił się do Sądu z wnioskiem o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że przepis uprawnia ale nie nakazuje wystąpienia z takim wnioskiem, a uprawnienie takie posiada również wierzyciel, który może z takiego prawa skorzystać, czego nie robi przed przekazaniem tytułu wykonawczego do realizacji organowi egzekucyjnemu.

(dowód: akta kontroli str. 31-35, 147-148)

2.3. Na podstawie 12 tytułów wykonawczych¹⁷ poddanych kontroli ustalono, że wyegzekwowano kwotę należności głównej w łącznej wys. 4 297 zł, kwotę odsetek w łącznej wys. 3 276 zł oraz kwotę kosztów egzekucyjnych w łącznej wys. 487 zł. W przypadku 9 tytułów wykonawczych wyegzekwowano kwotę z zastosowanego środka egzekucyjnego w postaci egzekucji z pieniędzy, w dwóch z zajęcia wierzytelności, a w jednym z zajęcia wynagrodzenia, a więc środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego, co należy uznać za przejaw realizacji zasady określonej w art. 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

2.4. W przypadku 29 tytułów wykonawczych¹⁸ poddanych kontroli w zakresie prawidłowości dokumentowania poszczególnych czynności egzekucyjnych oraz wprowadzania zapisu o tych czynnościach do podsystemu egapoltax, stwierdzono, że czynności egzekucyjne wpisane do tytułu wykonawczego były dokumentowane prawidłowo w tym podsystemie. Tytuły te rejestrowano w systemie egapoltax od 3 do 21 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu. Poszczególne czynności egzekucyjne rejestrowano w systemie, w najkrótszym przypadku tego samego dnia, a w najdłuższym w 28 dniu od dnia dokonania czynności egzekucyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 28-30)

2.5. Na podstawie 12 tytułów wykonawczych¹⁹ poddanych kontroli w zakresie prawidłowości wyliczania kosztów egzekucyjnych, w stosunku do których wyegzekwowano kwotę kosztów egzekucyjnych w łącznej wys. 487 zł, ustalono, że zostały one prawidłowo naliczone przez organ egzekucyjny.

(dowód: akta kontroli str. 39)

3. Na podstawie 12 tytułów wykonawczych poddanych kontroli, które zostały wyegzekwowane w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

¹⁴ Lub jeżeli po pierwszej czynności nie było kolejnej to okres od pierwszej czynności do dnia 30 czerwca 2013 r.

¹⁵ W stosunku do których umorzono postępowanie egzekucyjne w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.) zwana dalej: ustawą o postępowaniu egzekucyjnym.

¹⁷ W stosunku, do których wyegzekwowano zaległość w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

¹⁸ Które wpłynęły do Urzędu w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

¹⁹ W stosunku, do których wyegzekwowano w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. koszty egzekucyjne.

stwierdzono, że w przypadku dziewięciu tytułów wykonawczych, w których pobrano przez poborcę skarbowego środki pieniężne, wpłacone zostały one na konto wierzyciela i konto Urzędu w dniu pobrania lub następnego dnia po pobraniu. W przypadku trzech tytułów wykonawczych, w których należność została wyegzekwowana przez zajęcie wynagrodzenia lub wierzytelności, wyegzekwowaną kwotę wpłacono na konto wierzyciela i konto Urzędu w 10, 11 i 13 dniu kalendarzowym od dnia zastosowania środka egzekucyjnego. Wpłata na konto wierzyciela nastąpiła w siódmym dniu roboczym od dnia otrzymania przez dział egzekucji administracyjnej wyciągu z rachunku bankowego z komórki rachunkowości budżetowej, co było zgodne z Zarządzeniem Naczelnika Urzędu w sprawie rozliczania sum depozytowych.²⁰

(dowód: akta kontroli str. 39-45)

4. Na podstawie 20 tytułów wykonawczych²¹, ustalono, że łączna kwota należności głównej z powyższych tytułów wynosiła 228 846,70 zł. Od momentu wpływu powyższych tytułów wykonawczych Naczelnik Urzędu wyegzekwował od podmiotów, na które wystawione były te tytuły, kwotę 372 162,38 zł na inne tytuły wykonawcze, z której 72 948,27 zł przekazano na należności ZUS (19,6% wyegzekwowanej kwoty), i 231 088,42 zł na należności podatkowe (62,1% wyegzekwowanej kwoty). Podmioty, na które były wystawione powyższe tytuły wykonawcze na dzień ich wpływu posiadały zaległości płatnicze wobec ZUS na kwotę 2 504 288,95 zł, a wobec Urzędu Skarbowego na kwotę 1 501 575,83 zł.

(dowód: akta kontroli str. 46-53)

5. W przypadku 14 tytułów wykonawczych²² wylosowanych do kontroli, w stosunku do których umorzono postępowanie egzekucyjne, Naczelnik Urzędu nie obciążał wierzyciela (ZUS) kosztami postępowania egzekucyjnego, gdyż zostały wcześniej wyegzekwowane, co było zgodne z art. 66 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 31-35, 68)

6. W latach 2012-2013 (I półrocze) Naczelnik Urzędu nie zgłaszał do Dyrektora Izby Skarbowej lub Ministra Finansów, uwag dotyczących działania systemu informatycznego Egapoltax, w którym ewidencjonowano czynności egzekucyjne. Nie występowały również przypadki braku dostępu do danych w tym systemie, a sam system umożliwiał w sposób bieżący monitorowanie prowadzonych czynności egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 57-58)

7. W latach 2012-2013 (I półrocze) w Urzędzie nie dokumentowano przeprowadzanych analiz dotyczących braku realizacji tytułów wykonawczych obejmujących zaległe składki na ubezpieczenie społeczne, a także zwłoki w nadaniu ich biegu, przewlekłości postępowania egzekucyjnego oraz nieproporcjonalnego podziału wyegzekwowanych należności w przypadku zbiegu egzekucji.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w celu ograniczenia występowania takich przypadków i podwyższenia skuteczności egzekucji, prowadził rozmowy dyscyplinujące

²⁰ Zarządzenie nr 34 z dnia 3 grudnia 2007 r. zmienione Zarządzeniem nr 7 z dnia 20 lutego 2013 r.

²¹ Które wpłynęły z ZUS do Urzędu w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., a w stosunku do których nie wyegzekwowano w powyższym okresie żadnej należności.

²² Jak w przypisie 11.

z komornikiem skarbowym i na spotkaniach z pracownikami działu egzekucji administracyjnej omawiano i analizowano realizację działań tego działu.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 147-148)

8. W latach 2012-2013 (I półrocze) Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach nie przeprowadził w Urzędzie kontroli w zakresie prawidłowości przebiegu postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 5)

9. W latach 2012-2013 (I półrocze) do Naczelnika Urzędu nie wpłynęły żadne skargi na przebieg postępowania egzekucyjnego lub na czynności egzekucyjne, które by dotyczyły zaległych składek na ubezpieczenie społeczne.

W ww. okresie wpłynęło jednak osiem zażaleń²³ Dyrektora Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Rybniku²⁴ na postanowienia Naczelnika Urzędu w zakresie postępowania egzekucyjnego, związanego z egzekucją zaległych składek na ubezpieczenie społeczne. Siedem z nich Naczelnik Urzędu uznał za zasadne i uchylił wcześniejsze postanowienia, a jedno zażalenie przekazał do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach, który to uchylił wydane przez Naczelnika Urzędu postanowienie i orzekł o obciążeniu wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego w kwocie 1 541,50 zł, zamiast w kwocie 1 807,50 zł jak uczynił to Naczelnik Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6, 12-14, 69-72)

10. W latach 2012-2013 (I półrocze) stosownie do art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁵, Naczelnik Urzędu przekazał do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - oddział w Rybniku, dwie informacje dotyczące naruszenia przez podatników przepisów ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Opieszałym (powyżej 60 dni) podejmowaniu pierwszych czynności egzekucyjnych prowadzonych przez Urząd postępowaniach w odniesieniu do 15 (51,7%) z 29²⁶ skontrolowanych tytułów wykonawczych. W przypadku pięciu tytułów wykonawczych²⁷ nie podjęto żadnej czynności egzekucyjnej²⁸, w pięciu przypadkach²⁹ pierwszą czynność egzekucyjną podjęto pomiędzy 61 a 100 dniem od daty jego wpływu do Urzędu, a w przypadku pięciu³⁰ powyżej 100 dni, czym naruszono art. 35 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy

²³ Cztery zażalenia na postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, trzy zażalenia na postanowienia o obciążeniu wierzyciela kosztami egzekucyjnymi i jedno postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego.

²⁴ Zwanym dalej: Dyrektorem Oddziału ZUS w Rybniku.

²⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

²⁶ Należność główna z 29 tytułów wykonawczych wynosiła 232 198,90 zł, a należność główna z 15 tytułów wykonawczych wynosiła 49 910,50 zł, tj., 21,5%.

²⁷ Dotyczy tytułów wykonawczych: TW4340012007957, TW4340012009721, TW4340012006567, TW4340012004077, TW1340012016175, gdzie łączna kwota należności głównej wynosiła 41 734, 10 zł, co stanowiło 17,8% z łącznej kwoty należności głównej 29 ww. tytułów.

²⁸ Od daty wpływu tytułu wykonawczego do dnia 30 czerwca 2013 r. upłynęło w tych pięciu przypadkach: 42, 228, 303, 311 i 396 dni.

²⁹ Dotyczy tytułów wykonawczych: TW1340010015342, TW4340012011178, TW4340012005011, TW1340011021436, TW1340011047317, gdzie łączna kwota należności głównej wynosiła 25 185,50 zł, co stanowiło 10,8% z łącznej kwoty należności głównej 29 ww. tytułów.

³⁰ Dotyczy tytułów wykonawczych: TW4340012006149, TW4340012009493, TW1340012014001, TW1340012015764, TW1340011085699, gdzie łączna kwota należności głównej wynosiła 24 299,70 zł, co stanowiło 10,5% z łącznej kwoty należności głównej 29 ww. tytułów.

wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Ponadto pomiędzy czynnościami w realizacji tych 29 tytułów wykonawczych stwierdzono 49 przerw³¹, które w dwunastu przypadkach wynosiły od 31 do 60 dni, w przypadku dziesięciu wynosiły od 61 do 100 dni, w przypadku trzynastu wynosiły od 101 do 200 dni, a w trzech przypadkach przerwy wynosiły ponad 200 dni.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmując wyjaśnienia Naczelnika, że dział egzekucji administracyjnej jest przeciążony liczbą tytułów wykonawczych do realizacji, zauważa, że niepodejmowanie lub zbyt późne podejmowanie czynności egzekucyjnych w przypadku tytułów wykonawczych dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne mogło wynikać z faktu, że Naczelnik Urzędu jest oceniany przez mierniki oceniające, które dotyczą realizacji przez niego tytułów wykonawczych zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 147-148)

2. Naczelnik Urzędu Skarbowego w sposób nieproporcjonalny dokonywał podziału wyegzekwowanych kwot na należności ZUS i należności podatkowe. Na podstawie 20 tytułów wykonawczych³², ustalono, że od momentu ich wpływu Naczelnik Urzędu wyegzekwował od podmiotów, na których były one wystawione, w stosunku do innych tytułów wykonawczych kwotę 372 162,38 zł, z której:

- 72 948,27 zł (19,6% wyegzekwowanej kwoty) przekazano na należności ZUS,

- 231 088,42 zł (62,1% wyegzekwowanej kwoty) na należności podatkowe,

Podmioty, których dotyczyły powyższe tytuły wykonawcze na dzień wpływu danych tytułów wykonawczych były zobowiązane wobec ZUS na kwotę 2 504 288,95 zł, a wobec Urzędu Skarbowego na kwotę 1 501 575,83 zł.

W związku z powyższym powyższe działanie Naczelnika Urzędu było niezgodne z art. 115 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, zgodnie z którym gdy kwota nie wystarcza na pokrycie w całości wszystkich należności tej samej kolejności, należności te zaspokajają się proporcjonalnie do wysokości każdej z nich.

Powyższe Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w większości wyegzekwowane kwoty należności były przypisywane na zaległości podatkowe, ze względu na ocenę pracy Urzędu poprzez mierniki oceniające ustalone przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 46-53, 147-148)

3. Naczelnik Urzędu nieterminowo przekazał do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach zażalenie z dnia 19 września 2012 r. złożone przez Dyrektora Oddziału ZUS w Rybniku, na postanowienie Naczelnika Urzędu o obciążeniu wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego.³³ Przekazał je dopiero po 20 dniach od daty jego otrzymania i tym samym nie dochował terminu określonego w art. 133 kpa, zgodnie z którym winien przekazać zażalenie wraz z aktami postępowania w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Zażalenie to wpłynęło do Urzędu w dniu 20 września 2012 r., a przekazane do Dyrektora Izby

³¹ Lub jeżeli po pierwszej czynności nie było kolejnej to okres od pierwszej czynności do dnia 30 czerwca 2013 r.

³² Które wpłynęły z ZUS do Urzędu w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., a w stosunku do tych tytułów nie wyegzekwowano w powyższym okresie żadnej należności.

³³ Postanowienie z dnia 7 września 2012 r. sygn. EA-721/214/WL/P-K/2012.

Skarbowej w Katowicach zostało w dniu 10 października 2012 r., a więc 13 dni po terminie określonym w art. 133 ww. ustawy.

Komornik skarbowy niedotrzymanie terminu wyjaśniła błędem ludzkim.

(dowód: akta kontroli str. 71, 95-123, 149-151)

4. W dwóch przypadkach Naczelnik Urzędu Skarbowego nie przekazał w terminie określonym w art. 133 kpa zażalenia Dyrektora Oddziału ZUS w Rybniku na postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego³⁴ do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach w terminie siedmiu dni, ani nie uwzględnił zażalenia i nie wydał w terminie siedmiu dni nowego postanowienia, w którym by uchylił lub zmienił wcześniejsze postanowienie. Uwzględnił zażalenie i uchylił swoje wcześniejsze postanowienia dopiero po siedmiodniowym terminie, wydając postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w ósmym dniu od dnia otrzymania zażalenia, a więc jeden dzień po terminie określonym w art. 133 ww. ustawy. W ocenie NIK po terminie siedmiu dni Naczelnik Urzędu nie mógł już uwzględnić zażaleń i w swoim zakresie zmienić wcześniej wydanych postanowień, ponieważ po tym terminie jedynie winien przekazać sprawę do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach.

Komornik skarbowy powyższe wyjaśniła błędem ludzkim

(dowód: akta kontroli str. 71, 73-94, 149-151)

5. Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2013 r. (EA-721/49/WL/P/2013) Naczelnik Urzędu uchylił swoje postanowienie z dnia 7 września 2012 r. (EA-721/214/WL/P-K/2012) w sprawie obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego wierzyciela, a także drugim postanowieniem z dnia 26 stycznia 2013 r. (EA-721/50/WL/P-K/2013) obciążył wierzyciela (ZUS) kosztami postępowania egzekucyjnego w kwocie 1 541,50 zł, mimo, iż wcześniej to samo uczynił Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach wydając postanowienie w dniu 8 listopada 2012 r., na które nie złożono skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a więc postanowienie to stało się prawomocne i było ostatecznym w administracyjnym toku postępowania.

Powyższe dwa postanowienia podpisała z upoważnienia Naczelnika Urzędu - Komornik skarbowy, która wyjaśniła podpisanie dwóch ww. postanowień przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 95-123, 149-151)

6. W przypadku podmiotu, na którego wystawionych było 302 tytuły wykonawcze dotyczące należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, Naczelnik Urzędu nie wydał postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego, mimo iż był do tego zobowiązany na podstawie art. 1 ust. 14 ustawy o umorzeniu należności składek, który stanowi, że „w okresie od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji, o której mowa w ust. 13, postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu. (...)” W powyższej sprawie Dyrektor Oddziału ZUS w Rybniku pismem z dnia 15 stycznia 2013 r. (340000/440/412/2013/RED-DE/MSt - data wpływu pisma do Urzędu 17 stycznia 2013 r.) poinformował Naczelnika Urzędu, że podmiot ten złożył wniosek o umorzenie nieopłaconych składek w związku z wejściem w życie ww. ustawy. Naczelnik Urzędu nie wydał stosownego postanowienia o zawieszeniu przedmiotowego postępowania czym naruszył wyżej cytowany przepis.

³⁴ Dotyczy postanowienia z dnia 30 marca 2012 r. sygn.. EA-721/132/WL/P/2012 i postanowienia z dnia 27 grudnia 2012 r. sygn.. EA-721/283/SE/2012.

Powyższe postanowienie podpisała z upoważnienia Naczelnika Urzędu - Komornik skarbowy, która wyjaśniła podpisanie powyższego pisma przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 124-143, 149-151)

7. W przypadku trzech z sześćdziesięciu podmiotów³⁵ nierzetelnie prowadzono postępowanie egzekucyjne. W jednym przypadku z protokołu o stanie majątkowym spółki spisany z Prezesem spółki wynika, że spółka prowadzi działalność gospodarczą, z której uzyskuje przychód około 120 000,00 zł miesięcznie. Komornik skarbowy w stosunku do tego podmiotu wystąpił do dwóch banków o zajęcie rachunku bankowego, na których jak się okazało nie było i nie wpływają żadne środki. Nie podjęto próby zajęcia rachunku w innych bankach, mimo posiadania informacji o uzyskiwanych przychodach i konieczności prowadzenia rozliczeń finansowych za pomocą rachunku bankowego. W przypadku drugiego z podmiotów ustalono jedynie, że spółka nie wynajmuje lokalu, w którym była zgłoszona ich siedziba. Prezes spółki mieszka na terenie własności Urzędu Skarbowego w Rybniku i mimo to od dnia wpływu tytułu wykonawczego (1 października 2012 r.) do dnia 30 czerwca 2013 r., nie spisano z nim protokołu o stanie majątkowym spółki. W trzecim przypadku poborca skarbowy spisał trzy relacje z niemożności zastosowania środka egzekucyjnego w miejscu siedziby spółki, w których zapisano, że nikogo nie zastano, a wiceprezes spółki przebywa w areszcie. Z Krajowego Rejestru Sądowego wynika, że zarząd spółki składa się z czterech osób, a każdy z członków zarządu jest uprawniony do reprezentowania spółki na zewnątrz. Mimo tego z żadnym z członków zarządu nie spisano protokołu o stanie majątkowym spółki.

Powyższe nierzetelne działanie Komornik skarbowy wyjaśniła nadzorowaniem rocznie około 68 tys. tytułów wykonawczych, w związku z czym nie jest w stanie poddawać dogłębnej analizie każdego tytułu wykonawczego i protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego lub relacji poborcy o niemożności zastosowania środka egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 56, 149-151)

8. Trzy tytuły wykonawcze³⁶ zostały nierzetelnie zaewidencjonowane w podsystemie egapoltax, w którym odnotowywuje się podjęte czynności egzekucyjne w stosunku do tytułów wykonawczych. Dwa z nich wprowadzono do podsystemu z błędnym oznaczeniem kodu klasyfikacji, przypisując ZUS jako wierzyciela, podczas gdy wierzycielem był inny podmiot, a w jednym tytule wykonawczy został zwrócony do wierzyciela (ZUS) w 2007 r., a odnotowanie tego faktu w podsystemie nastąpiło dopiero w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 59)

Ocena cząstkowa

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

³⁵ Dotyczy podmiotów objętych tytułem wykonawczym nr: TW4340012012258, TW4340012011178, TW4340012005011 na łączną kwotę 49 910,50 zł.

³⁶ Dotyczy sprawy zarejestrowanej w podsystemie egapoltax z nr 32931, 330200 i 378415.

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. **Zapewnienie organizacji Urzędu umożliwiające terminowe wykonywanie czynności egzekucyjnych.**
2. **Dokonywanie podziału wyegzekwowanych kwot w stosunku do wyegzekwowanych należności tej samej kolejności, w sposób proporcjonalny.**
3. **Zwiększenie nadzoru nad prawidłowym i terminowym wydawaniem postanowień w toku postępowania egzekucyjnego.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 15 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.

Katowice, dnia 20 grudnia 2013 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Mieczysław Handzel
Specjalista kontroli państwowej**

³⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82.