



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-15-02/2013

P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontrolerzy	1. Piotr Stupienko – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88619 z dnia 14 listopada 2013 r. 2. Jerzy Gomoła – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88624 z dnia 21 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Olsztynie, al. Marszałka J. Piłsudskiego 59, 10-950 Olsztyn, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Fąk – Naczelnik Urzędu Skarbowego w Olsztynie. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny były podejmowane przez Urząd działania w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a w szczególności prawidłowe prowadzenie postępowań egzekucyjnych, terminowe odprowadzanie na rachunek ZUS wyegzekwowanych należności oraz skrócenie średniego czasu realizacji tytułów wykonawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W poszczególnych latach badanego okresu Urząd miał do zrealizowania następującą liczbę tytułów wykonawczych:
 - 2010 r. – 164.204 tytuły na kwotę 186.659,66 tys. zł, w tym 71.628 tytułów dla ZUS na kwotę 35.608,53 tys. zł,
 - 2011 r. – 170.607 tytułów na kwotę 180.188,52 tys. zł, w tym 74.352 tytuły dla ZUS na kwotę 38.898,63 tys. zł,
 - 2012 r. – 181.920 tytułów na kwotę 205.571,05 tys. zł, w tym 64.038 tytułów dla ZUS na kwotę 37.170,29 tys. zł,
 - 2013 r. (I półrocze) – 163.701 tytułów na kwotę 216.352,76 tys. zł, w tym 57.044 tytuły ZUS na kwotę 40.952,63 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

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

W odniesieniu do powyższych tytułów wykonawczych ustalono, że:

- w 2010 r. zrealizowano 57.609 tytułów (w tym ZUS – 16.659), w 2011 r. – 64.546 tytułów (w tym ZUS – 22.592), 2012 r. – 61.035 tytułów (w tym ZUS – 15.096 ZUS) oraz 48.233 w I półroczu 2013 r. (w tym ZUS – 7.754),
- kwoty ściągnięte wynosiły: 2010 r. – 28.941,77 tys. zł, w tym ZUS 3.365,52 tys. zł, 2011 r. – 31.129,84 tys. zł (w tym ZUS – 3.239,08 tys. zł), 2012 r. – 31.188,89 tys. zł (w tym ZUS – 2.898,17 tys. zł) oraz 18.189,19 tys. zł w I półroczu 2013 r. (w tym ZUS – 1.488,07 tys. zł),
- wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez Urząd kształtował się następująco; 2010 r. – 18,81 %, w tym wierzytelności ZUS 11,34 %, 2011 r. – 21,45 % i 11,30 %, 2012 r. – 16,86 % i 9,34%,
- skróceniu ulegał średni czas realizacji ogółu tytułów wykonawczych, który wynosił: w 2010 r. – 857,0 dni, w 2011 r. – 831,0 dni, tj. 96,97 % czasu roku poprzedniego, 2012 r. – 745 dni (89,65 %). W przypadku tytułów wykonawczych ZUS czas realizacji wynosił: 2010 r. – 1.219 dni, 2011 r. – 1.181 dni, tj. 96,88 % czasu roku poprzedniego, 2012 r. – 1.203 dni (101,86 %).

Ponadto ustalono, że w ramach egzekucji prowadzonej na podstawie tytułów wykonawczych ZUS, największe kwoty wyegzekwowano z następujących źródeł:

- z pieniędzy, które w badanym okresie wynosiły; 2010 r. – 730,31 tys. zł, tj.: 21,7 % kwot ściągniętych, 2011 r. odpowiednio 818,69 tys. zł i 25,3 %, 2012 r. – 751,73 tys. zł i 25,9 %,
- z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych; 2010 r. – 735,33 tys. zł, tj.: 21,8 % kwot ściągniętych, 2011 r. odpowiednio 797,07 tys. zł i 24,6 %, 2012 r. – 705,48 tys. zł i 24,34 %.

Ustalono, że w 2012 r. w stosunku do 2011 r. nastąpił przyrost wszystkich tytułów wykonawczych o ok. 6,7%, a w I półroczu 2013r. do załatwienia było aż 90% stanu tytułów z 2012r. W IV kwartale 2012r. nastąpił znaczny wpływ tytułów wykonawczych od wierzyciela Poczta Polska S.A. z tytułu opłat abonamentowych, tj. 25.183 szt., a za 10 miesięcy 2013r. – 16.343 szt., co dodatkowo wpłynęło na obciążenie Urzędu pracą i skuteczność egzekucji

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśniła ponadto, że przyczyną ogólnie niskiej efektywności egzekucji tytułów dla ZUS, było m.in.:

- przekazywanie tytułów przez ZUS po kilku latach prowadzenia egzekucji we własnym zakresie, po zastosowaniu wszystkich środków egzekucyjnych, do których był uprawniony,
- niemożliwość kontynuowania egzekucji, ze względu na brak źródeł dochodów i majątku dłużników oraz problemy z ustaleniem aktualnego miejsca zamieszkania zobowiązanych i dotarcia do nich w celu dokonania czynności egzekucyjnych,
- zaspokajanie zobowiązań wobec ZUS w dalszej kolejności, gdy ten sam zobowiązany posiadał tytuły wykonawcze na różne zaległości,
- wysokie obciążenia uboczne kosztami egzekucyjnymi i odsetkami za zwłokę w wielu przypadkach skutkowały niewypłacalnością zobowiązanych, a tym samym niższą efektywnością wyegzekwowanych świadczeń ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 6-16)

Opis stanu faktycznego

2. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności ZUS na skutek braku realizacji tytułów wykonawczych lub przewlekłości prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez Urząd.

Prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przez Urząd, zbadano na próbie 60 tytułów

wykonawczych wystawionych przez ZUS na łączną kwotę 682,3 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że wszystkie tytuły egzekucyjne objęto postępowaniami egzekucyjnymi. Ustalono ponadto, że:

- W 41 (68,3%) przypadkach wystąpił zbieg egzekucji, w tym w 36 przypadkach był to zbieg z egzekucją podatków, w 3 przypadkach zbieg z egzekucją sądową, a w 2 przypadkach był to zbieg zarówno z egzekucją podatków, jak i z egzekucją sądową.
- Dobór środków egzekucyjnych następował właściwie, a poszczególne czynności egzekucyjne dokumentowano w sposób prawidłowy.
- Nie wystąpiły przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi, które nie byłyby obiektywnie uzasadnione, a średni czas realizacji zbadanych tytułów wykonawczych wynosił 140 dni.
- Zbadane postępowania egzekucyjne nie były prowadzone w sposób tendencyjny, w szczególności nie stwierdzono przypadków koncentrowania czynności egzekucyjnych wobec wybranych dłużników, a niepodjęmowania ich w stosunku do innych oraz preferowania wybranych rodzajów wierzytelności.
- W przypadku 17 postępowań umorzonych ze względu na bezskuteczność egzekucji, przed zwrotem tytułów wykonawczych do ZUS, Urząd zastosował wszystkie dostępne środki egzekucyjne, określone w art. 1a pkt 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji².
- Nie wystąpiły przypadki umarzania postępowania egzekucyjnego w stosunku do podmiotów czynnych, posiadających stałą siedzibę i zatrudniających pracowników. Wystąpiły natomiast dwa przypadki umorzenia postępowania egzekucyjnego wobec podmiotów posiadających źródła prowadzenia egzekucji – zagadnienia te opisano w pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 17-22, 28-31)

W wyniku ww. badania ustalono ponadto, że:

- Okres od dnia wpływu tytułu wykonawczego do Urzędu do dnia jego rejestracji wynosił średnio 19 dni, przy czym w 13 (21,7%) przypadkach okres ten przekraczał jeden miesiąc. Spowodowane to było m.in.: ww. dodatkowym, dużym napływem tytułów wykonawczych z Poczty Polskiej S.A. za zaległy abonament RTV, przekazywaniem przez ZUS tytułów wykonawczych w „pakietach” liczących jednorazowo po kilka tysięcy sztuk, czy koniecznością ręcznego wprowadzania do systemu EgaPoltax danych, dotyczących czynności przeprowadzonych przez organ egzekucyjny ZUS.
Zastępca Naczelnika Urzędu podała ponadto, że spowodowane to było również potrzebą dokonywania analizy pod względem dopuszczalności egzekucji tytułów wykonawczych wpływających wraz z aktami postępowania egzekucyjnego.
- Okres od dnia rejestracji tytułu wykonawczego w Urzędzie do rozpoczęcia czynności egzekucyjnych wynosił średnio 27 dni, przy czym w 40 (66,7%) przypadkach przekraczał tydzień od jego rejestracji. Spowodowane to było m.in. znaczną liczbą tytułów wykonawczych od różnych wierzycieli obsługiwanych przez komórki egzekucyjne w warunkach corocznego przyrostu ich liczby (od 10 do 15% oraz okresowych „spiętrzeń” wpływu dużej liczby tytułów wykonawczych (np. z za zaległy abonament RTV).
Zastępca Naczelnika Urzędu podała, że spowodowane to było również niewskazywaniem przez wierzycieli (w tym ZUS) w tytule wykonawczym środków egzekucyjnych, co skutkowało koniecznością ich poszukiwania przez Urząd Skarbowy. Wyjaśniła ponadto, że często występowały sytuacje, gdy

² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.

w stosunku do jednego dłużnika, wystawionych jest kilkadziesiąt tytułów za zaległe składki na ubezpieczenie społeczne z podziałem na poszczególne rodzaje składek, obejmujących kilka lat.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 80-83)

- W toku 10 postępowań egzekucyjnych skorzystano z możliwości wystąpienia do sądu o nakazanie zobowiązanemu, wyjawienia majątku. Dotyczyło to 16,7% zbadanych postępowań ogółem oraz 58,8% postępowań zakończonych umorzeniem ze względu na bezskuteczność egzekucji.

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśniła, że spowodowane to było obiektywnymi przeszkodami do przeprowadzania takiego postępowania przed sądem, tj. m.in. brakiem możliwości ustalenia przez organ egzekucyjny adresu dłużnika w celu doręczenia wezwania na rozprawę. Ponadto, przy złożeniu wniosku o wyjawienie majątku przed sądem, Urząd Skarbowy musi dołączyć oryginały tytułów wykonawczych opatrzonych sądową klauzulą wykonalności, a wobec powyższego, w sytuacji braku tytułów wykonawczych, nie może w tym czasie prowadzić egzekucji. Występują również przypadki, że wyjawienie majątku nastąpiło wcześniej lub wystąpiło w innych sprawach dotyczących danego dłużnika. Sytuacja taka, w ocenie NIK, mogła niekorzystnie wpływać na skuteczność postępowań egzekucyjnych

(dowód: akta kontroli str. 28, 80-87)

Opis stanu
faktycznego

3. Na podstawie zbadanych postępowań egzekucyjnych ustalono, że terminowo odprowadzano na rachunek ZUS wyegzekwowane należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Terminy przekazywania wyegzekwowanych należności wynosiły: od 1 dni do 3 dni w przypadkach wyegzekwowania tych należności przez poborców podatkowych oraz od 1 dni do 14 dni (średnio pięć dni) w przypadkach należności wpłaconych na rachunek Urzędu.

W zbadanych 60 sprawach prawidłowo dokonywano podziału wyegzekwowanych kwot na należności ZUS i podatkowe w przypadku zbiegu egzekucji z tytułu podatków i składek. Ponadto, prawidłowo wyliczano i egzekwowano koszty egzekucyjne. Urząd nie obciążał ZUS kosztami tych postępowań egzekucyjnych, ponieważ w 13 przypadkach wyegzekwowano od dłużników należności w całości (tj. łącznie z kosztami), natomiast w pozostałych przypadkach nie naliczano kosztów egzekucyjnych, gdyż zostały one naliczone w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 32-79)

Opis stanu
faktycznego

4. Urząd prowadząc postępowania egzekucyjne, korzystał z następujących programów informatycznych: Poltax, EgaPoltax, CZM, SeRce, CERBER. Programy te były obligatoryjne w Urzędach Skarbowych, a ich właścicielem było Ministerstwo Finansów.

Ponadto celem zwiększenia efektywności egzekucji wykorzystywano programy wspomagające jak: Analizator, e-Orus, VIDEOTEL, ePUAP. Z powyższych programów przy pomocy ePUAP elektronicznie przysyłano tytuły wykonawcze z urzędów wojewódzkich oraz ZUS. Natomiast dane dotyczące dokonanych przez ZUS czynności egzekucyjnych ręcznie wprowadzano do EgaPoltax. Uwzględniając ilość wpływających tytułów, proces ich rejestracji i czynności dokonanych przez ZUS, wymagało to dodatkowego nakładu czasu i zaangażowania pracowników. W badanym okresie wystąpiła jedna awaria serwera POLTAX (14 listopada 2012 r.), która uniemożliwiła pracę w podsystemie EgaPoltax. Przerwa w pracy trwała około 3,5 godziny. W celu wyeliminowania takich sytuacji w przyszłości, wymieniono na

bardziej wydajne urządzenia aktywne sieci teledacyjnej zezwalające na monitorowanie przepływu danych oraz wymieniono końcowe stacje robocze.

(dowód: akta kontroli str. 88-90, 93)

Opis stanu
faktycznego

5. Działania podejmowane w Urzędzie w celu zwiększenia efektywności prowadzonej egzekucji to między innymi:

- W 2010 r. dokonano zmian organizacyjnych funkcjonowania komórek egzekucyjnych, utworzono 15 rejonów, w ramach których wydzielono trzy rejony specjalistyczne w których prowadzone są postępowania egzekucyjne wobec zobowiązanych, z zaległościami ponad 50 tys. zł. Głównym celem zmian było skoncentrowanie postępowań egzekucyjnych dotyczących dużych należności, które wymagały większego zaangażowania czasowego i wiedzy specjalistycznej.
- W marcu 2011 r. utworzono stanowisko do spraw wprowadzania tytułów wykonawczych wpływających od wierzycieli zewnętrznych, w tym z ZUS-u, co przyspieszyło wprowadzanie tytułów do podsystemu Egapoltax. Ponadto pracownik wprowadzający tytuły badał również dopuszczalność egzekucji obowiązków pieniężnych w przesłanych tytułach wykonawczych oraz sprawdzał ich kompletność pod względem formalnym.
- Dokonywanie analizy danych znajdujących się w bazach Urzędu, w poszukiwaniu informacji o źródłach majątku zobowiązanych w celu podjęcia kolejnych czynności egzekucyjnych. Wykorzystywano również informacje o majątku zobowiązanych uzyskiwane z innych źródeł.
- W zakresie zaległości podatkowych oraz składek na ubezpieczenia społeczne, w celu uzyskania pełnych informacji o majątku zobowiązanych, o ich miejscu pobytu, jak również innych informacji, które mogły być przydatne w procesie egzekucji, występowano do merytorycznie właściwych organów i instytucji, tj. między innymi do: Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, Sądu Rejonowego w Olsztynie, a także Policji.
- Wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą regularnie występowano o przedstawienie ewidencji sprzedaży, środków trwałych oraz rachunków bankowych wykorzystywanych w działalności gospodarczej.
- Okresowo analizowano postępowania egzekucyjne prowadzone wobec zobowiązanych oraz wydawano zalecenia dotyczące sposobu ich prowadzenia, w tym podejmowania konkretnych działań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 88-93)

Opis stanu
faktycznego

6. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli oraz audytów dotyczących prawidłowości przebiegu postępowań egzekucyjnych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. W okresie od 15 października 2013 r. do 8 listopada 2013 r. Izba Skarbowa w Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie kontrolę „prawidłowości przebiegu procesu egzekucyjnego oraz rejestrowania zdarzeń w EgaPoltax”. Do dnia 16 grudnia 2013 r. Urząd nie otrzymał protokołu kontrolnego i wystąpienia pokontrolnego z ww. kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 94)

Opis stanu
faktycznego

7. W okresie 2012 r. – I półrocze 2013 r. do Urzędu wpłynęło trzynaście zażeń z Oddziału ZUS w Olsztynie (Oddział ZUS) na postanowienia wydane w sprawach prowadzonych egzekucji do tytułów przekazanych przez tę jednostkę, w tym w 2012 r. wpłynęło 10 zażeń, a w I półroczu 2013 r. wpłynęły trzy zażenia. Nie było skarg ze strony ZUS na prowadzone egzekucje przekazanych tytułów wykonawczych.

Badanie trzynastu przypadków zażaleń Oddziału ZUS na postanowienia Urzędu wydane w sprawach postępowań egzekucyjnych prowadzonych do jego tytułów wykonawczych wykazało, że przy ich rozpatrywaniu i załatwianiu przestrzegano ustawowych zasad i terminów. Przedmiotem zażaleń było:

- W siedmiu przypadkach umorzenie postępowań egzekucyjnych ze względu na przedawnienie odpowiedzialności osób trzecich, spośród których Dyrektor Izby Skarbowej jedno utrzymał w mocy, a w sześciu przypadkach Naczelnik Urzędu Skarbowego uchylił zaskarżone postanowienia we własnym zakresie, gdyż uznał, że błędnie zastosował przepisy prawa. Urząd w postanowieniach o umorzeniu postępowań wobec osób trzecich powołał się na art. 118 § 2 Ordynacji podatkowej³, na podstawie, którego przedawnienie zobowiązania o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej następuje po upływie 3 lat. Zdaniem wnoszącego zażalenie umorzenie postępowania było bezpodstawne, gdyż w przypadku przedawnienie odpowiedzialności osoby trzeciej za należności z tytułu składek ma miejsce po 5 latach, na podstawie art 24 ust.5d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴.
- W czterech przypadkach dotyczących dwóch dłużników: dwa na bezskuteczność egzekucji w sytuacji, gdy wnoszący zażalenie wskazywał, że dłużnicy posiadają źródła dochodu (wynagrodzenie za pracę i renta rodzinna) oraz dwa na obciążenie wierzyciela kosztami egzekucji. W jednym przypadku Dyrektor Izby Skarbowej uchylił postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego na umorzenie postępowania egzekucyjnego, a w drugim Naczelnik uchylił wcześniejsze postanowienie o umorzeniu egzekucji. Ponadto Naczelnik Urzędu Skarbowego uchylił dwa postanowienia o obciążeniu wierzyciela kosztami postępowania prowadzonego do majątku tych dłużników.
- W dwóch przypadkach zawieszenie postępowań egzekucyjnych – w tych sprawach Naczelnik własnymi postanowieniami zmienił częściowo okres zawieszenia stosownie do wniosku zawartego w zażaleniu ZUS.

Na dzień 30 listopada 2013 r. stan 10 postępowań, które w wyniku rozpatrzenia zażaleń miały być dalej prowadzone był następujący:

- w siedmiu przypadkach postępowania egzekucyjne są w trakcie,
- w dwóch sprawach postępowania zostały umorzone,
- w jednym przypadku w związku ze zbiegiem egzekucji sprawę przekazano do komornika sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 95-98)

Opis stanu
faktycznego

8. Urząd w badanym okresie przekazał ZUS dwanaście informacji o możliwości naruszenia przez podatników przepisów ustawy o ubezpieczeniach społecznych. Analiza dokumentacji dotyczącej powyższych spraw m.in wykazała, że:

- W sześciu przypadkach przedmiotem informacji były nieprawidłowości w zatrudnianiu pracowników, w trzech niezasadne pobieranie świadczeń (renty rodzinnej), w dwóch nie odprowadzanie składek oraz w jednym przypadku rozliczenia podatków i składek.
- w dziewięciu przypadkach Urząd pozyskał informacje od osób fizycznych, w dwóch informacje uzyskano ze źródeł własnych oraz w jednym przypadku od innego organu administracji.
- Spośród 12 przekazanych informacji, ZUS udzielił odpowiedzi w 11 przypadkach. W czterech przypadkach potwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły pobierania nienależnego zasiłku chorobowego, niezasadnego

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

przekwalifikowania umów o dzieło na umowy zlecenia oraz w dwóch przypadkach nieprawidłowego naliczania składek na ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 27 grudnia 2013 r.

Kontroler
Piotr Stupienko
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
podpis

.....
podpis