



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-17-01/2013

P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

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	Aleksander Górniak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86798 z dnia 5 września 2013 r.
	[Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych ¹ Oddział w Bielsku – Białej ² , ul. Krasieńskiego 34, 43-300 Bielsko-Biała, Regon: 00001775600070
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Adamska, Dyrektor Oddziału

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena
ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Oddziale skutecznie wykorzystywano, w skontrolowanych postępowaniach, dostępne instrumenty prawne w celu egzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Świadczy o tym m.in. wzrost wielkości uzyskanych kwot, na skutek prowadzonej przez Oddział egzekucji w latach 2010 - 2012. Postępowania w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek były realizowane rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jak i wewnętrznymi procedurami ZUS.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły trzech przypadków (10,0% badanych) wystawienia tytułów wykonawczych po terminie 45 dni od daty odebrania przez zobowiązanego upomnienia lub decyzji określającej wysokość zadłużenia, ustalonym w Zarządzeniu Prezesa ZUS nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r. Z uwagi na wielkość zwłoki (1, 4, i 17 dni) w stosunku do tego terminu, a także wartość nieprawidłowości objętą tymi tytułami (1,3%), nieprawidłowości te nie miały istotnego wpływu na ocenę ogólną.

¹ Zwany dalej „ZUS”.

² Zwany dalej Oddziałem lub Zakładem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. 1. W Oddziale, w latach 2010-2013 (do 31 sierpnia) stan należności³ z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne⁴ wzrastał i na koniec poszczególnych lat tego okresu wynosił: 363.888 tys. zł na koniec 2010 r., 402.176 tys. zł na koniec 2011 r., 434.843 tys. zł na koniec 2012 r. i 525.517 tys. zł na koniec sierpnia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 44, 81]

W związku z modernizacją systemów informatycznych ZUS, a w szczególności z rozpoczętym we wrześniu 2013 r. procesem uzgadniania kont w Systemie Ewidencji Kont i Funduszy, ww. wielkości są danymi szacunkowymi⁵. Według wyjaśnień Marka Magiery - Zastępcy Dyrektora ds. Dochodów Oddziału⁶, sprawującego bezpośredni nadzór⁷ nad komórkami realizującymi zadania z zakresu egzekucji składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, tj. Wydziałem Realizacji Dochodów⁸ i Wydziałem Rozliczeń Kont Płatników Składek⁹, przyczynami wzrostu ww. stanu należności w latach 2010-2013 (koniec sierpnia) były m.in.:

- wzrost minimalnego oraz przeciętnego wynagrodzenia, który przekładał się na wysokość należności wobec Zakładu. Wskaźnik minimalnego wynagrodzenia wynosił, odpowiednio: 105,2% za okres 2011 - 2010, 108,2% za lata 2012 - 2011 i 106,7% za lata 2013 - 2012; wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia kształtował się na poziomie: 105,4% za lata 2011 - 2010 i 103,6% za lata 2012 - 2011,
- wzrost należności objętych układami ratalnymi i z odroczonym terminem płatności – co szczegółowo opisano w pkt. III. 2. pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- wejście w życie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. *o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłacenia składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność*¹⁰. Według Zastępcy Dyrektora, obsługa wniosków o umorzenie pozwoliła na ujawnienie nieprawidłowości z zakresu obowiązku ubezpieczenia osób prowadzących działalność gospodarczą,

³ Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora, w związku z modernizacją systemów informatycznych ZUS, a w szczególności z rozpoczętym we wrześniu 2013 r. procesem uzgadniania kont w Systemie Ewidencji Kont i Funduszy (przewidywany termin zakończenia uzgodnień wyznaczony jest na koniec 2015 r.), ww. wielkości są danymi szacunkowym. Dane za lata 2010 - 2012 oszacowano w wyniku zastosowania oprogramowania PSALDO (saldo podlegają uzgodnieniu z dotychczasowymi saldami na kontach płatników utworzonymi w aplikacji FW (wspierającej dotychczas proces rozliczania kont płatników składek), natomiast dane za I półrocze 2013 zostały określone na koniec sierpnia 2013 r., przez Centralę ZUS, według algorytmu docelowego systemu rozliczeń – System Ewidencji Kont i Funduszy, zwany dalej SEKIF.

⁴ Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty.

⁵ Salda te podlegają uzgodnieniu z dotychczasowymi saldami na kontach płatników utworzonymi w aplikacji FW (wspierającej dotychczas proces rozliczania kont płatników składek). Proces uzgadniania kont rozpoczął się we wrześniu 2013 r., a przewidywany termin zakończenia uzgadniania wyznaczony jest na koniec 2015 r. Stan należności na I półrocze 2013 r. jest faktycznie wykazany jako różnica sald Wn i Ma na koniec sierpnia 2013 r.

⁶ Zwanyym dalej „Zastępcą Dyrektora”.

⁷ Zgodnie z decyzją organizacyjną nr 12 Dyrektora Gabinetu Prezesa ZUS z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Oddziału ZUS w Bielski – Białej.

⁸ Zwanyym dalej „RED”.

⁹ Zwanyym dalej „RKS”.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1551, zwana dalej „ustawą abolicyjną”.

a ujawnione w I półroczu 2013 r. zaległości zostały objęte postępowaniem umorzeniowym i do czasu ich zakończenia wpływają na wzrost zadłużenia. W okresie od 15 stycznia 2013 r. do 22 października 2013 r. do Oddziału wpłynęło 1.405 wniosków, z czego 1.025 dotyczyło osób nie będących już przedsiębiorcami. W tym czasie Oddział wydał siedem decyzji odmawiających wszczęcia postępowania, 117 decyzji umarzających postępowanie; z uwagi na brak podstaw do objęcia należności abolicją, 671 decyzji określających warunki abolicji na kwotę 12.465,0 tys. zł, w tym 263 decyzje umarzające należności na kwotę 4.889,3 tys. zł. Pozostała kwota, tj. 7.575,7 tys. zł, do czasu wypełnienia przez wnioskodawców warunków abolicji, wpływa na poziom zadłużenia Oddziału.

[Dowód: akta kontroli str. 3-26, 80-83, 142]

W latach 2010 – 2013 (I półrocze) Oddział we wszystkich rodzajach egzekucji¹¹ skierował do załatwienia 579 tys. tytułów wykonawczych, z tego: 156,9 tys. w 2010 r., 194,7 tys. w 2011 r., 159,2 tys. w 2012 r. i 68,2 tys. tytułów na koniec I półrocza 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 45]

Spadek liczby wystawianych tytułów wykonawczych w 2012 r., zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika RKS, związany był ze zmianą sposobu ich wystawiania, tj. wprowadzeniem od 2012 r. tytułów wielopozycyjnych, a od maja 2012 r. lista płatników, którzy zalegają z opłatą składek generowana była kwartalnie, tym samym Zakład w 2012 r. nie obejmował postępowaniem egzekucyjnym zadłużeń za cztery ostatnie miesiące roku 2012.

[Dowód: akta kontroli str. 143]

Kwota należności objętych tytułami egzekucyjnymi w latach 2010 – 2013 (I półrocze) wynosiła: 140.484,0 tys. zł w 2010 r., 140.011,6 tys. zł, w 2011 r., 129.231,9 tys. zł w 2012 r. i 94.133,6 tys. zł na koniec I półrocza 2013 r. Przyczyną spadku kwot należności objętych tytułami egzekucyjnymi w 2012 r. było wcześniej opisane wprowadzenie kwartalnego cyklu kierowania należności do egzekucji.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 184]

Największy udział w dochodzonych należnościach z tytułu zaległych składek miały tytuły wykonawcze realizowane przez Oddział. W ogólnej liczbie wystawianych tytułów w 2010 r. ich udział wyniósł 71,0%, w 2011 r. – 61,9%, w 2012 r. – 50,8% i na koniec I półrocza 2013 r. – 41,0%. Jednocześnie powyższe dane wskazują, że udział własny Oddziału w egzekucji należności systematycznie maleje, kosztem egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i w postępowaniach prowadzonych w innym trybie (egzekucja sądowa, postępowanie upadłościowe). Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora, przyczyną wzrostu liczby tytułów wykonawczych i kwot nimi objętych, kierowanych do dalszej egzekucji przez urzędy skarbowe i komorników sądowych była weryfikacja dotychczas prowadzonych przez Oddział postępowań egzekucyjnych pod kątem możliwości dalszej ich realizacji, przy zastosowaniu dostępnych środków prawnych. W wyniku tej analizy przekazano do ww. organów egzekucyjnych większą ilość tytułów wykonawczych, w stosunku do których Oddział nie miał możliwości egzekucji. Dodatkowo, przyczyną spadku liczby tytułów wykonawczych egzekwowanych przez Oddział było wcześniej wspomniane wprowadzenie tytułów wielopozycyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 184-185]

¹¹ Prowadzonej przez Oddział ZUS, urzędy skarbowe i postępowaniach prowadzonych w innym trybie.

Według danych wynikających z wydruków komputerowych, szacunkowa kwota należności¹², wobec których Zakład na koniec lat objętych kontrolą nie prowadził działań egzekucyjnych¹³ wynosiła: na koniec 2010 r. 167.153 tys. zł (45,9% stanu należności), w 2011 r. – 163.419 tys. zł (40,6% stanu należności), w 2012 r. 196.954 tys. zł (45,3% stanu należności) i wg stanu na koniec sierpnia 2013 r. 191.350 tys. zł (42,3% stanu należności).

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora, w związku z faktem, że „zadłużenia podane za poszczególne lata były szacunkowe, to należności nie objęte postępowaniem egzekucyjnym były również szacunkowe”. Wskaźnik należności, wobec których Oddział nie podjął działań egzekucyjnych był znacznie zawyżony, gdyż Oddział nie posiadał danych dotyczących zadłużenia, wobec którego rzeczywiście nigdy nie podjęto działań egzekucyjnych. W stosunku do niektórych wykazanych należności Oddział wcześniej podejmował działania egzekucyjne i przedegzekucyjne.

Oddział nie posiadał szczegółowych danych pozwalających na analizę struktury tego zadłużenia, uwzględniającej przyczyny nieobjęcia należności przymusowym dochodzeniem. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora, przyczynami tymi były m.in.:

- długotrwały proces działań przedegzekucyjnych, trwający ok. 2-3 miesiące od wszczęcia postępowania do wydania decyzji określającej wysokość zadłużenia i jej uprawomocnienie się, dla spraw: tzw. klonów (dokumentów utworzonych systemowo - art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴), wymiarów z urzędu (art. 48 ustawy o sus), wydanych prawomocnych decyzji przez Oddział określających okres podlegania płatnika ubezpieczeniu i sporządzenie przez ZUS dokumentów z urzędu, wynikowych kontroli płatników składek i sporządzenie przez ZUS dokumentów z urzędu;
- wpływ wniosków płatników o ulgi w postaci układów ratalnych, umorzeń i odroczeń terminów płatności – termin na rozpatrzenie ww. spraw wynosił 60 dni, co wiązało się z przesunięciem terminów na wdrożenie postępowań egzekucyjnych dotyczących spraw, w których wnioski rozpatrzono negatywnie;
- zawieszenie postępowań egzekucyjnych w stosunku do płatników, którzy złożyli wnioski o umorzenie składek na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej;
- brak możliwości skutecznego doręczenia upomnień przed wydaniem decyzji określającej zadłużenie, z uwagi na nieznanne miejsce pobytu zobowiązanego;
- długotrwałe prowadzenie postępowań upadłościowych przez sądy powodujące upływ pięcioletniego terminu na dochodzenie należności od osób trzecich - umorzone postępowania upadłościowe z uwagi na brak majątku upadłego, uniemożliwiają ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego przez Oddział, z uwagi na prawdopodobieństwo braku jej skuteczności.

[Dowód: akta kontroli str. 75, 87-91, 188]

¹² Wielkość należności ogółem Oddziału na koniec danego roku pomniejszona o kwotę należności objętych egzekucją oraz należności objętych ulgami.

¹³ Wskaźnik został obliczony jako stosunek należności, wobec których na koniec danego roku Oddział nie prowadził w danej chwili postępowań egzekucyjnych do stanu należności ogółem na koniec roku. Stan należności ogółem określa należność główną wraz z odsetkami za zwłokę, kosztami egzekucyjnymi, kosztami upomnień i opłatami dodatkowymi. Oddział nie posiadał danych odnośnie wysokości odsetek od należności objętych egzekucją, wobec powyższego nie było możliwe wskazanie właściwej kwoty należności nie objętych postępowaniem egzekucyjnym, tym samym wskaźnik procentowy jest znacznie zawyżony.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm. Zwana dalej ustawą o „sus”.

Dane generowane przez system nie zawierają prawdziwych (rzetelnych) informacji o stanie należności, a tym samym nie pozwalają - zdaniem NIK - na prawidłowe zarządzanie nimi (monitorowanie, nadzorowanie). Badanie próby obejmującej akta 29 (0,7%) płatników¹⁵, wykazanych jako płatników, wobec których Oddział w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań egzekucyjnych, a których łączne zadłużenie wynosiło 41.974,4 tys. zł, wykazało bowiem, że prowadzono wobec nich działania przedegzekucyjne lub egzekucyjne. I tak:

- w jednym przypadku wierzytelności zostały zgłoszone syndykowi masy upadłościowej – postępowanie niezakończony – kwota zadłużenia 10.856,0 tys. zł;
- w 20 przypadkach wydano postanowienie o zakończeniu postępowania upadłościowego z uwagi na brak możliwości dochodzenia dalszego zadłużenia upadłego – kwota zadłużenia – 27.110,4 tys. zł;
- w jednym przypadku prowadzone było postępowanie o rozłożenie zadłużenia na raty, w ostateczności skierowano zadłużenie do egzekucji – kwota zadłużenia – 1.724,1 tys. zł;
- w jednym przypadku była prowadzona egzekucja przez urząd skarbowy – kwota zadłużenia – 1.271,6 tys. zł;
- w dwóch przypadkach prowadzone było postępowanie o rozłożenie zadłużenia na raty – kwota zadłużenia – 268,7 tys. zł;
- w czterech przypadkach prowadzone było postępowanie przedegzekucyjne – kwota zadłużenia – 743,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 202-211]

1.2. Wskaźnik efektywności egzekucji¹⁶ prowadzonej przez Oddział, w okresie objętym kontrolą, systematycznie ulegał obniżeniu, tj.: w 2010 r. wyniósł 23,3 %, w 2011 r. - 22,2%, w 2012 r. -19,6%, a na koniec I półrocza 2013 r. wyniósł 13,8%. Tym samym w Urzędzie występował wzrost kwoty należności skierowanych do egzekucji, które nie zostały odzyskane (76,7% koty należności objętych tytułami w 2010 r., 77,8% - w 2011 r., 80,4% - w 2012 r. i 86,2% - w I półroczu 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 46]

Przyczyną niskiej efektywności egzekucji oraz jej spadku, zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika RED, była w pierwszej kolejności sytuacja gospodarcza kraju, w jakiej w okresie objętym kontrolą funkcjonowali dłużnicy oraz ustawowo ograniczone możliwości w zakresie stosowania wszystkich środków egzekucyjnych. Na spadek ściągalności egzekucyjnej miało również wpływ wejście w życie ustawy abolicyjnej, co zostało opisane w pkt.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 76-78, 142]

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe był zdecydowanie niższy od wskaźnika egzekucji ZUS i wynosił, odpowiednio: 9,1% w 2010 r., 10,1% w 2011 r., 9,2% w 2012 r. i 3,9% w I półroczu 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 46]

¹⁵ Do analizy wybrano 10 płatników o największym zadłużeniu, wybranych z listy – lista szacunkowego zadłużenia - zawierającej 4.023 płatników, którzy wg. stanu na dzień 20 lutego 2013 r. wykazywali zadłużenie większe niż 500 zł i z brakiem jakiegokolwiek egzekucji – przesłanej do Oddziału przez Departament Realizacji Dochodów ZUS celem rozliczenia kont płatników składek. Dodatkowo analizie poddano 19 płatników, wytypowanych przez Oddział na zlecenie Centrali ZUS, wobec których według stanu na koniec I półrocza 2013 r. w latach 2010 – 2013 (I półrocze) Oddział nie podejmował działań egzekucyjnych.

¹⁶ Stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi x 100%.

1.3. Wielkość uzyskanych kwot na skutek prowadzonej egzekucji w latach 2010 – 2012 wzrastała, zarówno w ramach egzekucji własnej Oddziału jak i w pozostałych rodzajach egzekucji. Kwoty te wyniosły odpowiednio: 26.714,7 tys. zł w 2010 r., 30.888,8 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 15,6%), 34.745,8 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 12,5%) i 15.683,0 tys. zł w I półroczu 2013 r. (45,1% kwot uzyskanych w 2012 r.).

Wpływy z tytułu wymierzonej dodatkowej opłaty od 2012 r. znacząco spadły i wynosiły odpowiednio: 23,2 tys. zł w 2010 r., 33,1 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 42,7%), 19,3 tys. zł w 2012 r. (spadek o 41,7%) i 2,5 tys. zł w I półroczu 2013 r. (13,0% kwot uzyskanych w 2012 r.). Wielkość naliczanej opłaty dodatkowej mieściła się w przedziale do 10,0% zaległych składek z tytułu ubezpieczenia społecznego. Tylko w jednym przypadku w 2010 r., na 119 dodatkowych opłat naliczonych w tym roku, opłata została naliczona w wysokości 20,0% zaległych składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i GŚP, a wyniosła ona łącznie 1,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 47, 52]

Przyczyną radykalnego spadku wpływów z tytułu opłaty dodatkowej od 2012 r., według wyjaśnień Naczelnika RED była konsekwencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r.¹⁷, który orzekł, iż art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, regulujący kwestie wymierzania opłaty dodatkowej, jest niezgodny z konstytucją RP. Ww. przepis utracił moc obowiązującą po okresie 18 miesięcy, tj. z dniem 31 maja 2012 r. Według Naczelnika RED, istniejący brak jednolitych rozwiązań prawnych powodował, że w okresie oczekiwania na nowe rozwiązania prawne w tym zakresie (nowe przepisy zaczęły obowiązywać z dniem 30 maja 2012 r.) została ograniczona ilość postępowań podejmowanych w celu wymierzenia opłaty dodatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 78-79]

W latach 2010 – 2012 przychody Oddziału z tytułu spłaty zobowiązań przez wierzycieli, w ramach układów ratalnych, rosły i wyniosły odpowiednio: 3.243,6 tys. zł w 2010 r.; 5.655,6 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 74,4%); 5.777,3 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 2,2%).

Przychody z tytułu opłat prolongacyjnych wyniosły w ww. okresie odpowiednio: 1.182,5 tys. zł w 2010 r.; 2.135,7 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 80,6%); 1.398,8 tys. zł w 2012 r. (spadek o 34,5%).

Przychody Oddziału z tytułu odroczonej płatności kształtowały się następująco: 12,7 tys. zł w 2010 r.; 405,0 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 3.089,0%); 386,5 tys. zł w 2012 r. (spadek o 4,6%).

[Dowód: akta kontroli str. 47]

1.4. Koszty związane z prowadzeniem egzekucji, jakie poniósł Oddział w badanym okresie wzrastały i wynosiły: 373,1 tys. zł w 2010 r., 420,5 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 12,7%), 438,1 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 4,2%) i 223,5 tys. zł w I półroczu 2013 r. (51,0% kwot wydatkowanych w 2012 r.). Największy udział w kosztach związanych z prowadzeniem egzekucji stanowiły wydatki na egzekucje prowadzone przez urzędy skarbowe, które kształtowały się następująco: 330,8 tys. zł w 2010 r.; 367,1 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 11,0%); 385,0 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 4,9%) i 203,0 tys. zł w I półroczu 2013 r. (52,7% kwot wydatkowanych w 2012 r.). Wzrost wydatków związanych z prowadzeniem egzekucji był uzasadniony i związany ze wzrostem liczby spraw kierowanych do egzekucji urzędów skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 49]

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1474.

2. W wyniku analizy prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych wobec 30 płatników¹⁸, których łączne zadłużenie wg. stanu na dzień skierowania kolejnego tytułu wykonawczego do egzekucji wynosiło 3.754,9 tys. zł, stwierdzono, że:

- każdorazowo były prowadzone czynności przedegzekucyjne, tj. zlecenia wdrożenia egzekucji, sprawdzenie kompletności danych, rejestracja w ewidencji spraw kierowanych do egzekucji, rozliczenie konta płatnika, wysłanie upomnienia lub decyzji określającej wysokość zadłużenia z tytułu składek (za potwierdzeniem odbioru), w terminie do 30 dni od daty powzięcia przez Oddział informacji o braku wpłaty za dany okres;

[Dowód: akta kontroli str. 656-657]

- w 27 przypadkach tytuły wykonawcze były wystawione w terminie do 45 dni¹⁹ od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia. W pozostałych trzech przypadkach tytuły wykonawcze wystawiono po upływie 46, 49, i 62 dni, co zostało opisane poniżej;

[Dowód: akta kontroli str. 194 - 198, 656-657]

- każdorazowo Wydział Realizacji Dochodów, po otrzymaniu zlecenia, jako organ egzekucyjny, dokonywał analizy stanu majątkowego dłużnika pod kątem możliwości wdrożenia egzekucji administracyjnej. W trybie art. 36 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu administracyjnym w administracji²⁰ Oddział wzywał zobowiązanych celem złożenia wyjaśnień w zakresie możliwości dochodzenia zadłużenia. W przypadku niekompletnych informacji o majątku dłużnika zwracano się do innych podmiotów w celu ich uzupełnienia tj. m.in. były kierowane poprzez witrynę OGNIVO zapytania do banków o informację dotyczącą posiadanych rachunków bankowych mogących stanowić przedmiot egzekucji, zasięgano informacji w rejestrach i ewidencjach: Centralna Ewidencja Pojazdów, Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, Centralny Rejestr Zastawów Skarbowych, ewidencja gruntów i budynków. W 15 przypadkach prowadzonych przez Oddział egzekucji własnych, na podstawie wystawionych tytułów wykonawczych, dokonano zajęcia majątku dłużnika;

[Dowód: akta kontroli str. 656-657]

- w 13 przypadkach zadłużenie przekazano do egzekucji do urzędów skarbowych - w przypadku 3 płatników, Oddział przekazał tytuły wykonawcze w terminie 4, 6 i 7 miesięcy po zakończeniu własnej egzekucji²¹. Kierownik Referatu w Wydziale Realizacji Dochodów, powyższe tłumaczyła oceną skuteczności wcześniej prowadzonych postępowań egzekucyjnych, zarówno przez Oddział jak i przez urzędy skarbowe. Żadne z tych postępowań w przeszłości nie odniosło oczekiwanego skutku z uwagi na brak majątku mogącego stanowić źródło egzekucji i częste zmiany

¹⁸ Analizą objęto 26 postępowań egzekucyjnych wg następującego podziału: osiem z adnotacją ściągnięcia zaległych składek; osiem zwróconych wskutek nieściągalności; osiem wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności; dwa zrealizowane przez syndyka masy upadłościowej w zakończonych postępowaniach w okresie objętym kontrolą i cztery zrealizowane przez komornika sądowego.

¹⁹ Prezes ZUS Zarządzeniem nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie „Zasad dokonywania oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone komórki organizacyjne” wprowadził próg istotności dla wystawiania tytułów wykonawczych w ilości 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

²¹ Dotyczyło to tytułów wykonawczych za m-cie: lipiec 2010 r., marzec 2011 r. i kwiecień 2012 r. na łączną kwotę 2,8 tys. zł. Łączne zadłużenie ww. trzech podmiotów z tytułu składek, na dzień 10 października 2013 r., wynosiło 561,6 tys. zł. Urzędy Skarbowe zwróciły ww. tytuły z adnotacją nieściągalności składek.

miejsca zamieszkania zobowiązanych, utrudniające możliwość skutecznego doręczenia korespondencji; Ww. trzy przypadki opóźnień w przekazaniu tytułów wykonawczych, dotyczyły płatników, wobec których egzekucje prowadzone przez urzędy skarbowe były nieskuteczne z uwagi na brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania, w związku z czym zwracały one każdorazowo tytuły wykonawcze do Oddziału;

[Dowód: akta kontroli str. 382-383, 396, 407, 409, 422, 525-526, 544, 656-657]

- w 15 przypadkach na 16 egzekucji skierowanych do urzędów skarbowych, tytuły wykonawcze przekazano do właściwego terenowo urzędu skarbowego. Urząd Skarbowy w Czechowicach -Dziedzicach zwrócił tytuły przekazane 22 sierpnia 2012 r. z uwagą, iż zobowiązany w dniu 23 sierpnia 2010 r. wymeldował się z wskazanego w tytułach adresu. Kierownik Referatu w Wydziale Realizacji Dochodów, powyższe tłumaczyła tym, że w bazie danych płatników składek wskazany w tytułach adres w dalszym ciągu figuruje jako adres zamieszkania zobowiązanego. Oddział, po ustaleniu nowego adresu zobowiązanego, w dniu 8 lutego 2013 r. skierował sprawę do Urzędu Skarbowego w Bielsku – Białej. W dniu 7 marca 2013 r. Urząd ten zwrócił tytuły wykonawcze, powołując się na brak właściwości miejscowej, twierdząc, iż zobowiązany wg bazy danych Urzędu jest zameldowany w Czechowicach – Dziedzicach;

[Dowód: akta kontroli str. 579-583]

- Oddział w jednym przypadku, na 16 spraw skierowanych do egzekucji do urzędów skarbowych, wystąpił do organu egzekucyjnego o podanie informacji o sposobie realizacji wniosku o prowadzenie egzekucji, w pozostałych przypadkach działań takich zaniechano;

[Dowód: akta kontroli str. 656-657]

- w czterech analizowanych przypadkach, w których egzekucję prowadził komornik sądowy, Oddział posiadał postanowienie sądu o wyznaczeniu organu do łącznego prowadzenia egzekucji. W związku z powyższym Dyrektor Oddziału wstrzymał czynności egzekucyjne i przekazał komornikowi bezzwłocznie kompletną dokumentację prowadzonych spraw.

[Dowód: akta kontroli str. 657-682]

3. W Oddziale w procesach egzekucji i udzielania ulg wykorzystywane były następujące systemy informatyczne: FW - Moduł obsługi tytułów wykonawczych, ARS - Automatyczne rozliczanie składek, PTW - Przeglądarka Tytułów Wykonawczych oraz rejestr w arkuszu kalkulacyjnym Excel (np. Abolicja_I_04a.xls). W ocenie Zastępcy Dyrektora systemy informatyczne funkcjonujące w Oddziale, wspierające proces egzekucji i proces udzielania ulg, umożliwiały w stopniu dostatecznym bieżące monitorowanie tych procesów.

[Dowód: akta kontroli str. 83]

Na podstawie danych uzyskanych przez NIK z Centrum Wsparcia Informatycznego²² stwierdzono, że w latach 2012 - 2013 (I kwartał) wystąpiły 382 awarie systemów (204 w 20012 r.), uniemożliwiające sprawne funkcjonowanie Oddziału, które polegały głównie na wystąpieniu przerw lub ograniczeń w pracy aplikacji. Administrowaniem systemów informatycznych zajmowali się pracownicy CWI, którzy pozyskiwali informację na temat awarii od użytkowników systemów lub

²² Zwanego dalej CWI.

poprzez własny monitoring pracy serwerów. W przypadku awarii pracownicy CWI umieszczali na „PortalU Użytkownika KSI – PUK” informacje o sposobie jej usunięcia lub możliwości awaryjnego dostępu do danych. W przypadku awarii mających charakter masowy, związanych z wdrażaniem nowych wersji aplikacji, informacje były zgłaszane do firmy obsługującej system, celem jej usunięcia.

[Dowód: akta kontroli str. 144-151]

4.1. W latach 2010 – 2013 (I półrocze) Oddział wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, a w celu zwiększenia efektywności egzekucji, podejmował następujące działania:

- zabezpieczenie długu na nieruchomości dłużnika poprzez ustanowienie hipoteki: w 2010 r. Oddział złożył 308 wniosków o ustanowienie hipoteki na wartość 36.913,4 tys. zł. W efekcie dokonano wpisów w 221 przypadkach na łączną kwotę 33.062, tys. zł. W 2011 r. wniesiono 298 wniosków na kwotę 29.169,3 tys. zł, z czego w 243 przypadkach ustanowiono hipoteki na łączną wartość 20.491,4 tys. zł. W 2012 r. złożono 301 wniosków o wartości 40.986,6 tys. zł, z czego w 260 przypadkach sądy dokonały wpisów na kwotę 38.237,8 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. złożono 82 wnioski na kwotę 11.035,2 tys. zł, z czego dokonano 80 wpisów o wartości 9.581,4 tys. zł, tj. 25,1% kwot z 2012 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora spadek ilości i wartości wpisanych w I półroczu 2013 r. hipotek przymusowych wynikał bezpośrednio z wprowadzonych nowych regulacji wewnętrznych ZUS, objętych procedurą ustanawiania zabezpieczeń na majątku nieruchomości, która zaczęła obowiązywać od 1 kwietnia 2013 r. Zgodnie z jej postanowieniami, dokumentem, na podstawie którego Oddział wnioskował o wpis hipoteki przymusowej, mogła być wyłącznie decyzja administracyjna określająca wysokość należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego. Wypełnienie tego wymogu skutkowało tym, że na okoliczność wydania ww. decyzji musiało zostać przeprowadzone pełne postępowanie administracyjne. Ponadto, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, przed złożeniem wniosku Oddział musiał przeprowadzić postępowanie dotyczące ustalenia szacunkowej wartości nieruchomości, na której miało być ustanowione zabezpieczenie. Powyższe wymogi automatycznie wydłużyły proces przygotowania dokumentacji do wpisu, i choć był to efekt przejściowy, który zniknie w dalszym okresie stosowania procedury, to na etapie następującym bezpośrednio po wprowadzeniu nowej regulacji skutkowało spadkiem ilości wpisów;

- zabezpieczenie należności na ruchomości dłużnika – zastaw ustawowy: w 2010 r. Oddział wystąpił z 73 wnioskami do urzędów skarbowych o wpis zastawu na kwotę 7.187,3 tys. zł., z czego w 57 przypadkach urzędy dokonały wpisów o wartości 6.454,7 tys. zł. W 2011 r. Zakład wystąpił z 41 wnioskami (spadek o 43,8%) na kwotę 16.179,0 tys. zł., w efekcie czego dokonano 36 wpisów o wartości 7.614,8 tys. zł. W 2012 r. wystąpiono z 35 wnioskami (spadek o 17,1%) o wartości 1.844,7 tys. zł, z czego urzędy dokonały wpisów w 29 przypadkach na łączną kwotę 1.128,4 tys. zł. W I półroczu 2013 r. złożono i dokonano dziewięciu wpisów zastawu (25,7% ilości wniosków złożonych w 2012 r.) o wartości 3.954,5 tys. zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora ustanawianie zabezpieczeń na majątku ruchomym dłużnika dokonywało się w Oddziale najczęściej

w drodze ustanowienia zastawu na pojazdach samochodowych, rzadziej na maszynach/urządzeniach lub wyposażeniu przedsiębiorstwa zobowiązanego. Wiązało się to bezpośrednio z kwestią dostępu do danych o majątku dłużnika, zdatnym do dokonania zabezpieczenia rzeczowego. Oddział posiadał dostęp do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, gdzie w drodze elektronicznej mógł uzyskać informację o posiadanych przez zobowiązanego pojazdach oraz o ich wartości rynkowej. Spadek w roku 2012 był spowodowany tym, iż ustalona w tym okresie wartość pojazdów nie spełniała wymogu kwotowego, określonego art. 40 ustawy *Ordynacja podatkowa*, w myśl którego zastaw mógł być ustanowiony na przedmiocie, którego wartość nie była niższa, niż ustalona ustawowo kwota minimalna - 12.300,00 zł. W tym stanie rzeczy Oddział, pomimo dokonanych ustaleń majątkowych, w wielu przypadkach musiał odstąpić od dokonania zabezpieczenia z uwagi na ustaloną wartość przedmiotu, która nie spełniała powyższego wymogu;

- powiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z nieopłaceniem składek przez ubezpieczonych: w 2013 r. Oddział skierował dwa zawiadomienia, które były w trakcie rozpoznania przez prokuraturę;
- wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości – egzekucja sądowa: podejmowane przez Oddział działania egzekucyjne oparte były o tryb i uprawnienia zawarte w art. 927 kpc (przyłączenie się do wszczętego wcześniej postępowania) oraz w art. 954 kpc w związku z art. 1036 kpc (udział w podziale kwoty uzyskanej z egzekucji). W 2010 r. Oddział wszczął postępowania w 103 przypadkach o łącznej wartości roszczenia 51.953,2 tys. zł, w efekcie czego uzyskał 31,8 tys. zł. W 2011 r. wszczęto 127 postępowań o wartości 13.635,5 tys. zł, z czego odzyskano 195,0 tys. zł. W 2012 r. wszczęto 173 postępowania na kwotę 16.805,8 tys. zł, a odzyskano 108,7 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. Oddział wszczął 139 postępowań (80,3% ilości wszczętych postępowań w 2012 r.) o wartości roszczeń 8.461,8 tys. zł i odzyskał kwotę 478,8 tys. zł;
- wszczęcie postępowania egzekucyjnego z ruchomości – egzekucja administracyjna: jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Zakład nie wszczynał odrębnych postępowań skierowanych do ruchomości dłużników. Egzekucje te były wszczynane samodzielnie przez Naczelników Urzędów Skarbowych, w ramach posiadanych przez nich uprawnień. Oddział nie dysponował odrębnymi danymi o ilości i efektach podjętych działań egzekucyjnych;
- złożenie wniosku o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych: w 2010 r. Oddział złożył 584 wnioski, z czego sądy dokonały 510 wpisów na łączną kwotę 340,1 tys. zł. W 2011 r. złożono 648 wniosków, w efekcie czego dokonano 468 wpisów na kwotę 220,3 tys. zł. W 2012 sądy dokonały 648 wpisów do rejestru na kwotę 608,7 tys. zł, tj. na wszystkie złożone wnioski. W pierwszym półroczu 2013 r. Oddział nie złożył żadnego wniosku do sądu;

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora, przyczyną nie złożenia w 2013 roku żadnego wniosku sądowego o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych, były występujące okresowo przeszkody formalne, jakie miały miejsce na przełomie lat 2012/2013. W tym okresie Oddział zaczął otrzymywać zarządzenia sądowe o zwrocie wniosków wskutek braków formalnych, polegających na braku dokumentu wskazującego, iż złożone w odpisie dokumenty stanowiące podstawę wpisu (tytuły wykonawcze)

zostały poświadczony za zgodność z oryginałem przez osobę upoważnioną do urzędowego poświadczania odpisów. Oddział postanowił powstrzymać się z kierowaniem nowych wniosków do czasu wprowadzenia w Zakładzie nowej procedury regulującej tryb postępowania w zakresie wymierzania sankcji przez instytucje zewnętrzne na wniosek ZUS, obowiązującej od października 2013 r.;

- wydanie decyzji przenoszącej odpowiedzialność na osoby trzecie: w 2010 r. Oddział wydał 58 decyzji dotyczących zaległości na kwotę 5.335,4 tys. zł. W tym samym roku uprawomocniło się 69 decyzji na łączną kwotę 3.624,8 tys. zł. W 2011 r. wydano 95 decyzji obejmujących zobowiązania na kwotę 6.782,1 tys. zł, a uprawomocniło się 79 decyzji na kwotę 5.642,8 tys. zł. W 2012 r. Oddział podjął działania egzekucyjne wydając 100 decyzji dotyczących zaległości o wartości 8.018,4 tys. zł, z czego 91 się uprawomocniło, obejmując zobowiązania w wysokości 7.872,0 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. wydano 31 decyzji (31,0% ilości decyzji wydanych w 2012 r.), które dotyczyły zaległości na kwotę 1.969,7 tys. zł. W tym czasie uprawomocniło się 29 decyzji obejmujących zobowiązania na kwotę 2.704,1 tys. zł;
- wydanie decyzji przenoszącej odpowiedzialność na spadkobierców: w 2010 r. Oddział wydał 12 decyzji na kwotę 539,7 tys. zł, a w tym samym roku uprawomocniło się 9 decyzji dotyczących zaległości o wartości 36,1 tys. zł. W 2011 r. wydano 32 decyzje obejmujące zaległości w kwocie 128,9 tys. zł i w tym czasie uprawomocniło się 36 decyzji dotyczących zobowiązań w wysokości 128,2 tys. zł. W 2012 r. Oddział wydał 61 decyzji na kwotę 1.081,9 tys. zł, a uprawomocniło się 29 decyzji obejmujących zaległości na kwotę 1.054,9 tys. zł. W I półroczu 2013 r. wydano 29 decyzji (47,5% ilości wydanych decyzji w 2012 r.) obejmujących kwoty 442,9 tys. zł. W tym samym okresie uprawomocniły się 32 decyzje na łączną kwotę 218,2 tys. zł.

W latach 2010 – 2013 Oddział nie składał wniosków o ogłoszenie upadłości dłużników zobowiązanych wobec Zakładu. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora, Oddział nie korzystał z tej formy egzekucji z uwagi na wymogi formalne, tj. Oddział określając przesłanki do ewentualnego złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości swojego dłużnika, musiałby ustalić, czy istnieją inni wierzyciele uprawnieni do złożenia wniosku, i mający wolę oraz interes wierzycielski do współdziałania w zakresie złożenia stosownego wniosku o upadłość dłużnika. W tym wypadku istniały istotne utrudnienia po stronie Oddziału w ustaleniu tych wierzycieli, gdyż nie dysponuje on informacjami o bieżących i wymagalnych zobowiązaniach płatnika, innych, niż należnych wobec Zakładu. Drugą przesłanką nieskładania wniosków o upadłość były koszty sądowe – zaliczki na koszty postępowania mogące wystąpić na etapie rozpoznania wniosku wierzyciela w przedmiocie ogłoszenia upadłości.

Działania egzekucyjne w tym zakresie opierały się o zgłoszenie wierzytelności Oddziału w postępowaniach upadłościowych, prowadzonych wobec płatników zobowiązanych. W 2010 r. Oddział zgłosił 11 wierzytelności na łączną kwotę 15.654,2 tys. zł i w tym samym okresie dokonano wpłat w wysokości 1,0 tys. zł. W 2011 r. zgłoszono 28 wierzytelności o wartości 6.476,9 tys. zł i odzyskano 25,8 tys. zł. W 2012 r. zgłoszono 23 wierzytelności na łączną kwotę 3.339,1 tys. zł i odzyskano 787,1 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. zgłoszono

19 wierzytelności (82,6% ilości zgłoszonych w 2012 r.) obejmujących wierzytelności na kwotę 3.814,6 tys. zł. W tym samym czasie odzyskano wierzytelności w wysokości 19,7 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 136-139, 184-187]

4.2. W latach 2010 – 2013 Oddział wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu zwiększenia skuteczności egzekucji i stosował następujące sankcje wobec płatników zalegających z opłacaniem składek:

- decyzja o wymierzeniu opłaty dodatkowej – w 2010 r. wydano 128 decyzji na łączną kwotę 298,5 tys. zł; w 2011 r. 74 decyzje na kwotę 110,0 tys. zł; w 2012 r. 20 decyzji na kwotę 24,5 tys. zł i w 2013 r. osiem decyzji na łączną kwotę 7,0 tys. zł. Przyczyny dotyczące spadku ilości decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej zostały opisane w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- wnioski do sądu o ukaranie grzywną: w 2010 r. Oddział złożył 12 wniosków, z czego sądy w dwóch przypadkach zasądziły grzywny w łącznej wysokości 1,2 tys. zł; w 2011 r. sądy zasądziły trzy grzywny w łącznej wysokości 0,9 tys. zł. W latach 2012 -2013 Oddział nie składał wniosków do sądów o ukaranie grzywną. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, Oddział korzystał z tej drogi działania do końca 2011 roku. Natomiast po tej dacie, w procesie samodzielnej realizacji uprawnienia oskarżyciela publicznego Oddział napotkał istotne przeszkody proceduralne. Zgodnie bowiem z art. 56 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²³ był on zobowiązany do przeprowadzenia pełnych czynności wyjaśniających, stosując zasadę, iż przeprowadzenie dowodów na poparcie wniosku winno nastąpić bezpośrednio od osoby zobowiązanej (art. 39 § 4 przywołanej wyżej ustawy). Dochowanie tego wymogu, który był bardzo rygorystycznie egzekwowany przez sądy rozpoznające sprawę, nie było możliwe ze względu na ograniczone możliwości działań Oddziału w sprawach postępowań karnych, i tym samym, prawidłowe przygotowanie wniosku sądowego o ukaranie. Na brak kierowania przez Oddział wniosków w latach 2012 - 2013 wpływ miała również sytuacja prawna, jaka zaistniała po ogłoszeniu Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r. sygn. akt P 29/09 o niezgodności z konstytucją przepisów dotyczących stosowania sankcji²⁴, zarówno z art. 24 ust.1, jak i art. 98 ust.1. pkt.1 ustawy o sus. Brak nowych i jednolitych uregulowań, tak prawnych, jak i wewnętrznych procedur, powodował, że Oddział, dokonując wyboru rodzaju sankcji, nie występował z wnioskami o ukaranie grzywną, kierując się realną oceną możliwości i efektywności jej zastosowania.

[Dowód: akta kontroli str. 139, 187]

4.3. W okresie 2010 - 2013 (I półrocze) Wydział Realizacji Dochodów²⁵ korzystał z uprawnień kontrolnych ZUS i celem zwiększenia efektywności egzekucji własnej zlecił 60 kontroli płatników składek w zakresie oględzin i spisu składników majątku. Dla kontroli zleczanych przez WRD nie opracowywano planów kontroli, były one realizowane w trybie kontroli doraźnych. W 14 przypadkach Wydział Kontroli Płatników Składek odmówił przyjęcia wniosku do realizacji z przyczyn formalnych, tj. m.in. zobowiązany nie prowadził już działalności gospodarczej. Do realizacji

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. Nr 395 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr. 225, poz. 1474

²⁵ Zwany dalej: WRD.

przyjęto 46 wniosków, z tego 40 wniosków w trybie kontroli doraźnych, a sześć wniosków przekwalifikowano do przeprowadzenia kontroli okresowych (tj. w pełnym zakresie określonym w art. 86 ust.2 ustawy o sus). Przeprowadzonych zostało 29 takich kontroli. W kontrolach okresowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania i deklarowania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w wysokości:

- przypis składek na ubezpieczenie zdrowotne: 5,82 zł, Fundusz Pracy: 775,26 zł;
- odpis składek na ubezpieczenia społeczne: 474,36 zł, ubezpieczenie zdrowotne: 89,31zł, Fundusz Pracy: 53,20 zł, FGŚP: 110,13 zł, obciążenie Budżetu Państwa: 7.101,31 zł i uznanie Budżetu Państwa: 107,18 zł.

W 17 przypadkach, pomimo podejmowanych prób wszczęcia kontroli, nie zostały one przeprowadzone z uwagi na brak możliwości kontaktu z płatnikami składek.

[Dowód: akta kontroli str. 92-134]

5. 1. Urzędy skarbowe, którym Oddział przekazał prowadzenie egzekucji, w latach 2010 – 2013 (I półrocze) nie zrealizowały następującej liczby przekazanych im tytułów egzekucyjnych:

- w 2010 r. - 95,3 tys. tytułów na łączną kwotę 63.377,0 tys. zł,
- w 2011 r. – 106,1 tys. tytułów na kwotę 66.805,1 tys. zł (wzrost o 5,4%),
- w 2012 r. – 128,0 tys. tytułów na kwotę 76.499,1 tys. zł (wzrost o 14,5%),
- w I półroczu 2013 r. – 126,5 tys. tytułów na kwotę 87.706,7 tys. zł (114,7% kwot z 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 50]

Terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych²⁶ przez urzędy skarbowe, według danych posiadanych przez Oddział, kształtowała się następująco:

- w terminie do 3 miesięcy – w 2011 r. przeprowadzono 7,3 tys. postępowań, tj. o 190,6% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 6,7 tys. postępowań (spadek o 8,2%), a w I półroczu przeprowadzono 9,7 tys. postępowań (144,8% ilości postępowań przeprowadzonych w 2012 r.);
- w terminie od 3 do 6 miesięcy - w 2011 r. przeprowadzono 6,1 tys. postępowań, tj. o 187,2% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 6,7 tys. postępowań (wzrost o 9,8%), a w I półroczu przeprowadzono 3,8 tys. postępowań (56,7% ilości postępowań przeprowadzonych w 2012 r.);
- w terminie od 6 do 9 miesięcy - w 2011 r. przeprowadzono 4,2 tys. postępowań, tj. o 221,1% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 6,2 tys. postępowań (wzrost o 147,6%), a w I półroczu przeprowadzono 0,1 tys. postępowań (1,6% ilości postępowań przeprowadzonych w 2012 r.);
- w terminie od 9 miesięcy do 1 roku - w 2011 r. przeprowadzono 3,2 tys. postępowań, tj. o 145,5% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 6,1 tys. postępowań (wzrost o 190,6%), a w I półroczu nie przeprowadzono postępowań w tym terminie;

²⁶ Dotyczących wszystkich postępowań, w tym niezakończonych.

- w terminie od 1 roku do 1,5 roku - w 2011 r. przeprowadzono 4,7 tys. postępowań, tj. o 167,9% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 6,3 tys. postępowań (wzrost o 134,0%), a w I półroczu nie przeprowadzono postępowań w tym terminie;
- w terminie od 1,5 roku do 2 lat - w 2011 r. przeprowadzono 10,2 tys. postępowań, tj. o 566,7% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 0,004 tys. postępowań (spadek o 99,9%), a w I półroczu nie przeprowadzono postępowań w tym terminie;
- w terminie od 2 lat do 3 lat - w 2011 r. przeprowadzono 12,8 tys. postępowań, tj. o 193,9% więcej niż w 2010 r., w 2012 r. i w I półroczu nie przeprowadzono postępowań w tym terminie;
- w terminie powyżej 3 lat - w 2011 r. przeprowadzono 2,5 tys. postępowań, tj. o 7,4% mniej niż w 2010 r., w 2012 r. przeprowadzono 24,2 tys. postępowań (wzrost o 968,0%), a w I półroczu przeprowadzono 14,9 tys. postępowań w tym terminie, tj. 61,6% ilości postępowań przeprowadzonych w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 51]

W okresie objętym kontrolą Oddział nie kierował do urzędów skarbowych skarg i zażaleń na beczynność urzędu i przewlekłość postępowania egzekucyjnego, również nie kierował skarg i wniosków do izb skarbowych dotyczących działalności urzędów skarbowych, pomimo iż posiadał takie uprawnienia²⁷. Naczelnik RED powyższe tłumaczył tym, że „(...) współdziałanie z urzędami opierało się o zasadę rozwiązywania problemów w drodze bezpośrednich ustaleń z osobami funkcyjnymi, już na wstępnym etapie ich powstania. Prowadziło to do dobrej praktyki obu organów, polegającej na nie eskalowaniu wzajemnych roszczeń do etapu rozstrzygnięć sądowych, czy przez instancje wyższego rzędu. Służyły temu również spotkania osób kierujących i nadzorujących realizację dochodów w Oddziale, z ich odpowiednikami, w urzędach skarbowych Bielska-Białej, Cieszyna, Żywca oraz Czechowic-Dziedzic.”

Zdaniem NIK, powyższa praktyka była mało skuteczna, o czym świadczy opisana w niniejszym pkt. wystąpienia pokontrolnego terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe oraz niski wskaźnik efektywności egzekucji (pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

[Dowód: akta kontroli str. 191]

5.2. Oddział nie posiadał danych na temat przedawnienia należności z tytułu składek z winy urzędów skarbowych w okresie 2012- 2013 (I półrocze). Przyczynę powyższego Naczelnik RED tłumaczył tym, że WRD nie dysponował takim narzędziem lub aplikacją, która umożliwiałaby rejestrowanie takich przypadków. Również dokumentacja egzekucyjna będąca aktualnie w dyspozycji Wydziału nie dawała możliwości przeprowadzenia analizy pod tym kątem pozyskania takich danych.

[Dowód: akta kontroli str. 191]

²⁷ Prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych gwarantuje Konstytucja RP. Realizowane jest ono na zasadach określonych w Kpa. Art. 227 Kpa stanowi, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Przedmiotem wniosku (art. 241) mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

5.3. Narzędziem przeciwdziałającym powstawaniu nieprawidłowości w postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe, zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika RED, była „Przeglądarka Tytułów Egzekucyjnych” dla tytułów skierowanych do realizacji przez urzędy skarbowe. Przy pomocy tego narzędzia można było, w ocenie Naczelnika RED, w wybranych sprawach, uzyskać informację o wprowadzonych przez egzekutora wpisach dotyczących stanu realizacji przekazanych przez Oddział tytułów wykonawczych, tj. m.in.: kwoty pozostałej do egzekucji, ściągniętej kwoty należności głównej, odsetek, kosztów upomnienia i kosztów egzekucji.

[Dowód: akta kontroli str. 191-192]

Badanie²⁸ funkcjonalności działania Przeglądarki Tytułów Egzekucyjnych, dokonano oceny możliwości aplikacji w zakresie pozyskania informacji o stanie realizacji przez urzędy skarbowe tytułów wykonawczych, przekazanych do egzekucji przez Oddział wykazało m.in., że:

- występują ograniczenia w łączeniu warunków wyszukiwania tytułów wykonawczych (np. aplikacja uniemożliwiała wyszukanie tytułów niezrealizowanych w danym, założonym przez użytkownika okresie);
- brak było możliwości ustalenia liczby tytułów wykonawczych spełniających dany warunek;
- brak było bieżącej aktualizacji danych zawartych w bazach danych Oddziału i urzędów skarbowych.

Zdaniem NIK, ww. aplikacja nie jest narzędziem na tyle funkcjonalnym aby móc przy jej pomocy zarządzać ryzykiem w egzekucji należności z tytułu składek przez urzędy skarbowe. Przykładowo na koniec 2012 r. do urzędów skarbowych skierowano 159,3 tys. tytułów wykonawczych i ich analiza jednostkowa, z uwagi na brak możliwości agregowania danych, jest w praktyce niemożliwa.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 192]

6. Organy egzekucyjne, w okresie 2012 – 2013 (I półrocze), obciążały Oddział następującymi kosztami egzekucji:

- koszty egzekucyjne na rzecz urzędów skarbowych - 15,0 tys. zł w 2012 r. i 6,3 tys. zł w I półroczu 2013 r. (41,8% kosztów z 2012 r.);
- opłaty komornicze od wyegzekwowanych kwot – 370,0 tys. zł w 2012 r. i 196,7 tys. zł w I półroczu 2013 r. (53,2% kosztów z 2012 r.);
- opłaty na rzecz sądów i organów sądowych – 53,1 tys. zł w 2012 r. i 20,3 tys. zł w I półroczu 2013 r. (38,3% kosztów z 2012 r.).

Analiza dziesięciu losowo wybranych not obciążeniowych wykazała, że Oddział regulował je zgodnie z dyspozycją art. 261 § 1 kpa, tj. w terminie do 14 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 152-181]

7. W planie kontroli Wydziału Kontroli Wewnętrznej na 2012 r. zaplanowano przeprowadzenie trzech kontroli o tematyce zbieżnej z przedmiotem badań NIK. Kontrole zostały przeprowadzone zgodnie z planem kontroli, a skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości z winy pracowników, polegających na nieobejmowaniu należności egzekucją (1 przypadek) oraz kierowaniu należności do egzekucji z opóźnieniem²⁹ (97 przypadków) wyniosły łącznie 130,8 tys. zł.

²⁸ w formie testu polegającego na wyszukaniu tytułów wykonawczych, wystawionych wobec losowo wybranego płatnika

²⁹ Wydział Kontroli Wewnętrznej na własne potrzeby ustalił próg istotności dla terminowości wystawiania tytułów wykonawczych na poziomie 20 dni, liczonych od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji do dnia wystawienia tytułu wykonawczego. Prezes ZUS zarządzeniem nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie „Zasad dokonywania

Po przeprowadzonych kontrolach sformułowano zalecenia pokontrolne, celem wyeliminowania w przyszłości stwierdzonych nieprawidłowości. Zalecenia polegały na przypomnieniu pracownikom procedur dotyczących obszarów, w których stwierdzono nieprawidłowości oraz dokonania wpisów do książki nadzoru wewnętrznego w sprawie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości. Po otrzymaniu odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kontrole uznano za zakończone.

W planie kontroli Wydziału Kontroli Wewnętrznej na 2013 r. przewidziano cztery kontrole obejmujące zagadnienia będące przedmiotem badań NIK, z czego trzy miały być przeprowadzone do 30 września 2013 r. Ww. kontrole nie zostały przeprowadzone z powodu zlecenia przez Dyrektora Oddziału realizacji innych zadań. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Kontroli Wewnętrznej ww. kontrole zostaną zrealizowane do końca 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 54-72, 198]

8. W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło osiem zarzutów od zobowiązanych na przebieg postępowania egzekucyjnego i na czynności egzekucyjne. W dwóch przypadkach Oddział odmówił uznania zarzutów z uwagi na uchybienie terminu do wniesienia zarzutu; w jednym przypadku uwzględniono zarzut i umorzono postępowanie; w czterech przypadkach odmówiono uznania zarzutu i w jednym przypadku w wyniku wniesionego zarzutu umorzono zadłużenie.

W latach 2012 -2013 do Oddziału wpłynęły dwie skargi na przebieg postępowania egzekucyjnego. W 2012 r. wpłynęła skarga na wszczęcie postępowania egzekucyjnego i wpisanie hipoteki przymusowej na nieruchomości niebędącej własnością zobowiązanego. W wyniku wniesienia skargi Oddział odstąpił od kontynuowania postępowania egzekucyjnego wobec skarżącego.

W 2013 r. wpłynęła druga skarga, dotycząca zajęcia rachunku bankowego zobowiązanego, która została uznana za zasadną, a w stosunku do pracownika odpowiedzialnego za nieprawidłowość wyciągnięto konsekwencje służbowe.

Wszystkie postępowania dotyczące rozpatrywania zarzutów i skarg prowadzone były rzetelnie, tj. były przestrzegane ustawowe zasady i terminy, a także wewnętrzne uregulowania.

[Dowód: akta kontroli str. 27-40]

W latach 2012-2013 do Oddziału wpłynęły 32 odwołania (18 w 2012 r. i 14 w 2013 r. III kwartały) od decyzji o odpowiedzialności za zobowiązania osób trzecich oraz spadkobierców. Na dzień 2 września 2013 r. 21 odwołań było w trakcie rozpoznania, osiem zostało oddalonych, w jednym przypadku umorzono postępowanie i w dwóch przypadkach nastąpiła sądowa zmiana rozstrzygnięcia, w części dotyczącej okresu zalegania.

W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęły 74 (51 w 2012 r. i 23 w 2013 r. III kwartały) odwołania od decyzji o odmowie umorzenia zobowiązań. W dwóch przypadkach uchylono decyzje I instancji i orzeczono o umorzeniu zadłużenia, w 45 przypadkach utrzymano w mocy decyzje I instancji, a w 27 przypadkach odwołania były w trakcie rozpoznania. W ww. zakresie były przestrzegane ustawowe zasady i terminy³⁰, a także wewnętrzne uregulowania³¹.

[Dowód: akta kontroli str. 73-74]

oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone komórki organizacyjne" wprowadził próg istotności na poziomie 45 dni.

³⁰ Art. 237-240 kpa.

³¹ Procedura Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS „Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego” z dnia 23 sierpnia 2012 r.

9. Oddział podejmował próby przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek. W wyniku współpracy z Państwową Inspekcją Pracy³² w latach 2012-2013 (I półrocze) wskutek uzyskanych od niej informacji, Oddział przeprowadził 51 postępowań w zakresie nierealizowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczeń społecznych pracowników, osób wykonujących inną pracę zarobkową, prowadzących działalność gospodarczą, w zakresie braków w dokumentach rozliczeniowych oraz nieopłacania lub zaniżania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w większości przypadków płatnicy składek przed wezwaniem tutejszego Oddziału sporządzili korekty dokumentów ubezpieczeniowych. W pozostałych przypadkach na skutek wezwania tutejszego Oddziału płatnicy składek dokonali korekt dokumentów ubezpieczeniowych.

Dodatkowo Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że do Oddziału wpływają od ubezpieczonych donosy, w związku z czym Oddział w części przypadków (w okresie od początku 2012 r. do końca I półrocza 2013 r. było to 8 spraw) przekazał ww. do Państwowej Inspekcji Pracy, która prowadziła stosowne postępowania wyjaśniające i informowała o wynikach właściwy Oddział ZUS.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę na występujący w okresie kontrolowanym wzrost liczby i wartości niezrealizowanych przez urzędy skarbowe tytułów egzekucyjnych oraz spadek wskaźnika efektywności egzekucji urzędów skarbowych. Zdaniem NIK, świadczy to o konieczności zintensyfikowania przez Oddział działań w stosunku do tych urzędów, celem zwiększenia ich efektywności egzekucji.

Ustalone
nieprawidłowości

W próbie 30 postępowań egzekucyjnych, wymienionych w punkcie 2.1., poddanej analizie pod kątem terminowości wystawiania tytułów wykonawczych, stwierdzono przypadki wystawiania tytułów wykonawczych w terminach dłuższych niż ustalony w Zarządzeniu Prezesa ZUS nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r. 45 dniowym progu istotności. Stwierdzono trzy przypadki (10%) wystawienia w 2012 r. tytułów wykonawczych w terminie 46, 49 i 62 dni od daty odebrania przez zobowiązanego upomnienia lub decyzji określającej wysokość zadłużenia³³. Naczelnik RKS powyższe tłumaczyła dużym obciążeniem bieżącymi sprawami pracowników obsługujących danych płatników. Co prawda ww. próg istotności został wprowadzony dopiero w styczniu 2013 r., jednak - w ocenie NIK - jego określenie wynikało z dotychczasowych praktyk ZUS w zakresie bezzwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Wydział Kontroli Wewnętrznej na własne potrzeby ustalił próg istotności dla terminowości wystawiania tytułów wykonawczych na poziomie 20 dni, liczonych od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji do dnia wystawienia tytułu wykonawczego.

[Dowód: akta kontroli str. 567, 569, 582, 603, 605, 608, 651, 646, 649, 656]

³² W celu przeciwdziałania występowania negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek, w dniu 5 listopada 2010 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a Głównym Inspektorem Pracy. Ustalono m.in. współdziałanie stron polegające na zapobieganiu i eliminowaniu: nielegalnego zatrudnienia oraz zawierania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi, gdy warunki zatrudnienia wskazują na istnienie stosunku pracy, niezrealizowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczeń społecznych pracowników, osób wykonujących inną pracę zarobkową oraz prowadzących działalność gospodarczą, nieopłacania lub zaniżania składek na ubezpieczenia społeczne zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych.

³³ Dotyczy tytułów wystawianych dla trzech płatników, odpowiednia za okresy: luty 2012 r., styczeń 2012 r. i luty – kwiecień 2012 r. na łączną kwotę 50,5 tys. zł. Zadłużenie ww. trzech płatników na dzień prowadzenia badań kontrolnych wynosiło łącznie 288,8 tys. zł. Ww. tytuły wykonawcze zostały wyegzekwowane przez Oddział.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁴, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Oddział w latach 2010 -2013 (I półrocze) udzielił następujących ulg w spłacie należności z tytułu składek:

- umorzenia – w 2011 r. Oddział wydał 103 decyzje o umorzeniu należności (spadek o 81,8% w stosunku do poprzedniego roku) na kwotę 1.392,1 tys. zł (spadek o 53,0%). W 2012 r. wydano 70 decyzji (spadek o 32,0% w stosunku do 2011 r.) na łączną kwotę 13.279,7 tys. zł (wzrost o 9539,4%). W I półroczu 2013 r. Oddział wydał 105 decyzji o umorzeniu na kwotę 1.844,6 tys. zł. Przyczyną tak dużego wzrostu kwoty umorzonych należności w 2012 r. było umorzenie z urzędu zaległości Południowych Zakładów Przemysłu Skórzanego „Chełmek” S.A. na kwotę 12.011,5 tys. zł. W postępowaniu upadłościowym Oddział nie uzyskał wszystkich swoich należności, a po zakończeniu postępowania upadłościowego, brak było możliwości dalszego ich dochodzenia;
- układy ratalne – w 2011 r. Oddział zawarł 413 układów ratalnych na łączną kwotę 11.718,0 tys. zł, tj. ilościowo więcej niż w 2010 r. o 167 (40,4%) i kwotowo mniej o 6.295,5 tys. zł (53,7%). W 2012 r. zawarto 419 układów (o 1,5% więcej niż w 2011 r.) na łączną kwotę 15.905,5 tys. zł, tj. o 193,3% więcej jak w 2011r.). W I półroczu 2013 zawarto 230 układów, co stanowiło 54,9% ilości z 2012 r. Wartość zawartych układów wyniosła w tym okresie 14.717,7 tys. zł, tj. 92,5% kwot z 2012 r.;
- odroczenie terminu płatności składek – w 2010 r. odroczone w pięciu przypadkach termin płatności na łączną kwotę 40,4 tys. zł. W 2011 r. siedmiu zobowiązanym odroczone terminy na kwotę 2.316,3 tys. zł, tj. nastąpił ich wzrost o 5.740,4%. W 2012 r. udzielono sześciu odroczeń na kwotę 2.144,4 tys. zł (spadek o 7,4%). W pierwszym półroczu 2013 r. odroczone płatność należności w czterech przypadkach (66,7% ilości z 2012 r.) na łączną kwotę 1.932,0 tys. zł, co stanowiło 90,1% kwot z 2012 r.

Przychody z tytułu opłat prolongacyjnych wyniosły w ww. okresie, odpowiednio: 1.182,5 tys. zł w 2010 r.; 2.135,7 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 80,6%); 1.398,8 tys. zł w 2012 r. (spadek o 34,5%) i 261,8 tys. zł w I półroczu 2013 r. (18,7% kwot uzyskanych w 2012 r.).

Przychody Oddziału z tytułu odroczonej płatności kształtowały się następująco: 12,7 tys. zł w 2010 r.; 405,0 tys. zł w 2011 r. (wzrost o 3.089,0%); 386,5 tys. zł w 2012 r. (spadek o 4,6%) i 0,4 tys. zł w I półroczu 2013 r. (0,1% kwot uzyskanych w 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 47, 140, 193]

³⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2.1. Badanie dokumentacji 10 postępowań³⁵ o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wykazało, że przy udzielaniu ulg przestrzegane były przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wewnętrzne wytyczne Zakładu. Stwierdzono bowiem, że:

- w pięciu postępowaniach płatnikom umorzono należności na łączną kwotę 98,8 tys. zł i dotyczyły to należności całkowicie nieściągalnych. W pozostałych pięciu przypadkach Oddział wydał decyzję odmowną. Każdorazowo decyzja była opiniowana przez Komisję ds. ulg i umorzeń, a rozstrzygnięcie było wydawane w formie decyzji administracyjnej;
- we wszystkich przypadkach dokumentacja postępowania była kompletna i sporządzana była na wzorach dokumentów określonych w uchwale Zarządu ZUS³⁶, a przed przyznaniem ulgi, Oddział dokonywał własnych ustaleń w zakresie możliwości płatniczych podmiotów ubiegających się o przyznanie ulgi; umarzone należności nie były przedawnione, a postępowania nie były poprzedzone przeprowadzeniem kontroli;
- we wszystkich przypadkach w stosunku do umarzanych należności były prowadzone postępowania egzekucyjne, które okazały się nieskuteczne, umarzone należności nie były uprzednio zabezpieczone poprzez wpis hipoteki do księgi wieczystej dłużnika ani poprzez dokonanie zastawu ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika;
- przyznane ulgi nie stanowiły pomocy publicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 212-221]

Na podstawie analizy 9 akt spraw³⁷ przyznania ulgi w spłacie należności z tytułu składek w formie odroczenia terminu płatności ustalono, że:

- w dwóch przypadkach zawarto umowy z osobami fizycznymi na łączną kwotę 1,4 tys. zł, należności zostały spłacone wraz z opłatą prolongacyjną;
- w jednym przypadku umowę zawarto z Powiatowym Urzędem Pracy w Cieszynie na należność główną w wysokości 338,7 tys. zł, która została spłacona wraz z opłatą prolongacyjną;
- w pozostałych sześciu przypadkach umowy zawarto ze Szpitalem Wojewódzkim w Bielsku – Białej. Łączna kwota zawartych umów wyniosła 2.731,5 tys. zł i tylko w jednym przypadku Szpital wywiązał się z umowy w terminie, a dotyczyło to umowy ze stycznia 2012 r. na kwotę 382,2 tys. zł. W pozostałych przypadkach zadłużenie objęto układami ratalnymi³⁸;
- we wszystkich przypadkach dokumentacja postępowania była kompletna i sporządzana na wzorach dokumentów określonych w uchwale Zarządu ZUS, a przed przyznaniem ulgi, Oddział dokonywał własnych ustaleń w zakresie możliwości płatniczych podmiotów ubiegających się o jej przyznanie, postępowania nie były poprzedzone przeprowadzeniem kontroli;

³⁵ Dobór prosty losowy 10 postępowań ze 175 przeprowadzonych w latach 2012 – 2013 (I półrocze). Wybrano pięć postępowań z 2012 r. i pięć postępowań z 2013 r.

³⁶ Uchwała Zarządu ZUS nr 12/2010 z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS.

³⁷ W okresie 2012 – 2013 (I półrocze) Oddział zawarł dziewięć umów (6 w 2012 r. i 3 w I półroczu 2013 r.) o odroczenie terminu płatności składek na łączną kwotę 3.071,6 tys. zł.

³⁸ Zgodnie z „Podręcznikiem z zakresu pomocy publicznej”, opracowanym przez Departament Realizacji Dochodów ZUS, wg stanu prawnego na dzień 28 lutego 2012 r., w przypadku przyznawania ulg samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej nie mają w stosunku do nich zastosowania reguły dotyczące pomocy publicznej.

- każdorazowo decyzja o przyznaniu ulgi była opiniowana przez Komisję ds. ulg i umorzeń, a opinia znajdowała uzasadnienie w aktach sprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 222-226]

W wyniku analizy 10 akt spraw³⁹ przyznania ulgi w spłacie należności z tytułu składek w formie układów ratalnych na łączną kwotę 180,7 tys. zł ustalono, że:

- należności objęte układem ratalnym nie były przeterminowane, a termin rozpatrzenia wniosków o ulgę wynosił do 60 dni;
- w siedmiu przypadkach ulgi zostały przyznane osobom fizycznym, a w pozostałych trzech przypadkach spółkom prawa handlowego;
- w przypadku dwóch spółek przyznana ulga stanowiła pomoc publiczną de minimis, a jej łączna wysokość wyniosła 80,9 tys. zł;
- we wszystkich przypadkach dokumentacja postępowania była kompletna i sporządzana na wzorach dokumentów określonych w uchwale Zarządu ZUS, a przed przyznaniem ulgi, Oddział dokonywał własnych ustaleń w zakresie możliwości płatniczych podmiotów ubiegających się o przyznanie ulgi; postępowania nie były poprzedzone przeprowadzeniem kontroli;
- w sześciu przypadkach w stosunku do podmiotów ubiegających się o przyznanie ulgi były prowadzone postępowania egzekucyjne; w jednym przypadku, w którym była prowadzona egzekucja przez urząd skarbowy Oddział zawiesił tytuły wykonawcze po podpisaniu umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty; umarzone należności nie były uprzednio zabezpieczone poprzez wpis hipoteki do księgi wieczystej dłużnika ani poprzez dokonanie zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika;
- każdorazowo decyzja o przyznaniu ulgi była opiniowana przez Komisję ds. ulg i umorzeń, a opinia znajdowała uzasadnienie w aktach sprawy;
- Oddział prowadził monitoring terminowości spłaty rat.

[Dowód: akta kontroli str. 227-229]

2.2. W latach 2012 – 2013 (I półrocze) Dyrektor Oddziału nie podejmował rozstrzygnięć w sprawach umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty należności z tytułu składek w trybie innym, niż określony w wewnętrznych wytycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 230]

Zgodnie z rozdziałem III „Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek”, które obowiązują w Oddziale od 1 kwietnia 2010 r., istniała możliwość, w uzasadnionych przypadkach, odstąpienia do standardów⁴⁰, tzw. „przełamania standardów”. Przypadki takie winny były być uzasadniane, dokumentowane i raportowane w cyklach miesięcznych do Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS.

W latach 2010 – 2013 (I półrocze) miało miejsce 274 takich spraw (88 w 2011 r., 105 w 2012 r. i 81 w I połowie 2013 r.). Łączne zadłużenie objęte ww. ulgami wyniosło 3.948,3 tys. zł.

³⁹ Doboru próby do kontroli dokonano w sposób losowy prosty. W okresie 2012 – 2013 (I półrocze) Oddział zawarł 649 (419 w 2012 r. i 230 w I półroczu 2013 r.) umów o rozłożenie na raty należności z tytułu składek na łączną kwotę 30.623,2 tys. zł.

⁴⁰ Dotyczy standardów od C do H.

Analiza 10 ww. spraw, wybranych w sposób celowy, tj. w przypadkach, w których tzw. kwota „przełamania” była największa, wykazała:

- łączne zadłużenie ww. płatników wynosiło na dzień podjęcia decyzji 929,5 tys. zł;
- w dwóch przypadkach dokonano umorzenia należności z tytułu składek, a w pozostałych ośmiu należności rozłożono na raty, na okres dłuższy niż przewidywały to standardy. Każdorazowo Oddział dokonywał własnych ustaleń w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o przyznanie ulgi. Akta spraw były kompletne i znajdowały się w nich uzasadnienia podjętych decyzji. Wszystkie wnioski o przyznanie ulgi zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję ds. ulg i umorzeń w Oddziale ZUS;
- wszystkie analizowane odstępstwa od standardów były raportowane do Departamentu Realizacji Dochodów ZUS na tzw. Kartach Raportowania Przełamania Standardów.

[Dowód: akta kontroli str. 683-704]

Ocena
częstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. **Przestrzeżenie terminów wystawiania tytułów wykonawczych, określonych w wewnętrznych uregulowaniach ZUS.**
2. **Podjęcie sformalizowanych i zintensyfikowanych działań wobec urzędów skarbowych, w celu zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej przez te urzędy.**

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, 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.

⁴¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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
Aleksander Górniak
gł. specjalista kontroli państwowej**

.....