



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-17-02/2013

P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/112 – Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontroler</i>	Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87430 z dnia 9 października 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych ¹ Oddział w Chorzowie, ul. Dąbrowskiego 45, 41-500 Chorzów ² .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maria Daszczyk - Biernat, Dyrektor Oddziału. Od 1 stycznia do 31 marca 2013 r. pełnienie obowiązków Dyrektora Oddziału powierzono Pani Zofii Muczko a od 6 marca 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. Dyrektorem Oddziału był Pan Janusz Koch. (dowód: akta kontroli, str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Oddziale, w skontrolowanych postępowaniach, prawidłowo stosowano dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek a także podejmowano działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji. Uprawnienia w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami, jak i wewnętrznymi procedurami ZUS.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieterminowym wysyłaniu i wystawianiu odpowiednio: upomnień i tytułów wykonawczych. Do 11 z 30 zbadanych płatników, 107 upomnień wysłano w czasie powyżej trzech miesięcy od ujawnienia zaległości, a 122 tytuły wykonawcze dla 12 płatników były wystawione po upływie 45 dni⁴ od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia.

¹ Zwany dalej „ZUS”.

² Zwany dalej Oddziałem.

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

⁴ 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 liczbie 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji.

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. Stan należności⁵ ogółem z tytułu zaległych składek w badanym okresie ulegał zmianom. Na koniec 2010 r.⁶ wynosił 2 579 219,9 tys. zł, w 2011 r. – 1 413 034,0 tys. zł (spadek o 45,2%). Natomiast na koniec 2012 roku stan należności z tego tytułu wzrósł o 0,9% i wynosił 1 425 197,0 tys. zł, a na dzień 31 sierpnia 2013 r.⁷ wyniósł 1 901 625,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6)

1.1 Wyjaśniając przyczyny wzrostu w 2012 roku i w I półroczu 2013 roku stanu należności z tytułu zaległych składek, Zastępca Dyrektora ds. Dochodów Oddziału wskazał na m.in.:

- wejście w życie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁸, co spowodowało objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego grup płatników składek prowadzących działalność gospodarczą i powstanie nowych należności do zapłaty. Tak ujawnione zaległości w I półroczu 2013 r. objęte były postępowaniem umorzeniowym i do czasu uprawomocnienia się decyzji kończących postępowanie abolicyjne i ich odpisania, nadal wchodziły do globalnej kwoty zadłużenia,
- wzrost liczby płatników składek w Oddziale z 107 401 we wrześniu 2010 r. do 123 599 na koniec września 2013 r.,
- coroczny wzrost minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia, który przedkładał się na wysokość składek należnych do zapłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 11-13)

Liczba i kwota tytułów wykonawczych skierowanych przez Oddział do realizacji we wszystkich rodzajach egzekucji na przestrzeni badanego okresu zmieniały się. W 2010 r. skierowano 175 307 tytułów wykonawczych na kwotę 173 121,1 tys. zł, w 2011 r. 219 563 tytułów na kwotę 226 207,6 tys. zł, a w 2012 r. należności w kwocie 210 906,7 tys. zł przekazano do realizacji na podstawie 126 497 tytułów wykonawczych. Natomiast w I półroczu 2013 r. Oddział skierował do realizacji 75 615 tytułów wykonawczych na kwotę 152 997,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

Jako przyczynę spadku liczby skierowanych do realizacji tytułów wykonawczych w 2012 r., Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów wskazał zmianę sposobu ich wystawiania (wprowadzenie tytułów wielopozycyjnych). Natomiast przyczyny

⁵ 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 były danymi szacunkowymi, pochodzącymi – zgodnie z wyjaśnieniem Naczelników Wydziałów Rozliczeń Kont Płatników Składek - z raportów statystycznych wygenerowanych przez Centrum Wspierania Informatycznego ZUS.

⁶ Dane analityczne pochodzą z Raportów Statystyka sald płatników składek oszacowana w wyniku działania oprogramowania PSALDO.

⁷ Dane z Raportu 2.3.6. Analiza sald na koniec sierpnia 2013 r. przekazane przez Centralę ZUS.

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1551.

zmniejszenia kwoty skierowanych do realizacji tytułów, tłumaczył zmianą częstotliwości rozliczania kont płatników (z miesięcznej na kwartalną), skutkującą tym, że część należności 2012 r. nie była objęta postępowaniem w tym roku.

(dowód: akta kontroli, str. 9, 14)

Największy udział w skierowanych do dochodzenia należnościach z tytułu zaległych składek miały tytuły wykonawcze realizowane przez Oddział. Z ogólnej bowiem liczby wystawionych tytułów w 2010 r. ich udział wynosił 78,6%, w 2011 r. – 73,6%, w 2012 r. – 78,8% i na koniec I półrocza 2013 r. – 60,4%.

(dowód: akta kontroli, str. 21)

Kwota należności⁹, wobec których Oddział na koniec lat objętych kontrolą nie prowadził działań egzekucyjnych według danych wygenerowanych przez system ZUS wynosiła: na koniec 2010 r. 1 641 696,4 tys. zł (63,7% stanu należności), w 2011 r. 458 079,2 tys. zł (32,4% stanu należności, spadek w stosunku do poprzedniego roku o 72,1%), w 2012 r. 487 856,8 tys. zł (34,2% stanu należności, wzrost o 6,5%) i wg stanu na koniec sierpnia 2013 r. 1 089 741,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 22)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów wyjaśnił, że wskaźnik *należności, wobec których Oddział nie podjął działań egzekucyjnych jest znacznie zawyżony, gdyż nie posiadamy danych dotyczących zadłużenia, wobec którego rzeczywiście nigdy nie podjęto działań egzekucyjnych.*

Do głównych przyczyn nie podjęcia przez Oddział działań egzekucyjnych, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału, należało m.in.:

- *brak w aplikacjach dostępnych na poziomie Oddziału funkcji umożliwiającej wygenerowanie stanu zadłużenia na kontach płatników składek (analiza kont płatników posiadających zaległości dokonywana była do sierpnia 2013 r. jedynie na podstawie szacunkowego zadłużenia, otrzymywanego z Departamentu Realizacji Dochodów),*
- *brak możliwości skutecznego doręczenia upomnień i zawiadomień przed wydaniem decyzji określającej zadłużenie z uwagi na brak danych o aktualnym miejscu pobytu zobowiązanego,*
- *długotrwałe prowadzenie postępowań upadłościowych przez sądy, powodujące upływ 5 letniego terminu na dochodzenie należności od osób trzecich oraz ich umarzanie z uwagi na brak majątku upadłego, uniemożliwiające ponowne wszczęcie postępowania egzekucyjnego z uwagi na prawdopodobieństwo braku jej skuteczności,*
- *wpływ wniosków płatników o ulgi w postaci układów ratalnych, umorzeń i odroczeń terminów płatności – termin na rozpatrzenie ww. wniosków wynosi 60 dni, co wiąże się z przesunięciem terminu na wdrożenie postępowań egzekucyjnych do wniosków rozpatrzonych negatywnie,*
- *zawieszenie postępowania egzekucyjnego w stosunku do płatników składających wnioski o abolicję.*

Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów wyjaśnił, że: *Oddział nie posiada danych kwotowych potwierdzających udział poszczególnych przyczyn nie objęcia należności przymusowym dochodzeniem, w kwocie ogółem.*

(dowód: akta kontroli, str. 9, 16-18)

⁹ Wielkość należności ogółem Oddziału na koniec danego roku, pomniejszona o należności objęte egzekucją oraz należności objęte ulgami.

Dane generowane przez system informatyczny ZUS nie przedstawiały prawdziwych (rzetelnych) informacji o stanie należności, a tym samym nie pozwalały – zdaniem NIK – na prawidłowe zarządzanie nimi. Analiza akt 25 płatników¹⁰, wykazanych w systemie jako ci, wobec których Oddział nie podejmował działań egzekucyjnych, a których łączne zadłużenie wynosiło 85 930,1 tys. zł, wykazała bowiem, że postępowanie egzekucyjne (w niektórych przypadkach bezskuteczne) było faktycznie prowadzone:

- w przypadku czterech płatników, których zadłużenie wynosiło 21 348,0 tys. zł, tytuły wykonawcze zostały zwrócone przez urzędy skarbowe wraz z protokołami nieściągalności,
- w przypadku dwóch podmiotów z zadłużeniem 13 163,0 tys. zł, po bezskutecznym postępowaniu egzekucyjnym, podjęto działania egzekucyjne wobec członków zarządu spółki w celu wyegzekwowania należności z ich majątku osobistego. Wyrokiem sądu zwolniono ich z odpowiedzialności za zobowiązania spółki, co uniemożliwiło podjęcie dalszych działań egzekucyjnych,
- wobec ośmiu podmiotów z łącznym zadłużeniem 20 467,4 tys. zł umorzono postępowania upadłościowe i nie odzyskano należności,
- w stosunku do czterech podmiotów (14 951,2 tys. zł zadłużenia) prowadzono postępowanie upadłościowe i wierzytelności Zakładu zostały zgłoszone do masy upadłości,
- w przypadku trzech podmiotów z łącznym zadłużeniem 5 892,0 tys. zł, zwrócono tytuły wykonawcze i brak było możliwości wydania decyzji o odpowiedzialności osób trzecich, z uwagi na upływ 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zaległość powstała,
- dwóch płatników wyrejestrowano i brak było ich następców – zadłużenie obejmowało łączną kwotę 2 826,2 tys. zł,
- w jednym przypadku podmiot został zlikwidowany, a kwota zadłużenia wynosiła 5 508,8 tys. zł,
- w jednym przypadku zadłużenie za okres od maja 1999 r. do stycznia 2002 r., w kwocie 1 773,2 tys. zł, było objęte postępowaniem egzekucyjnym (zajęto rachunek bankowy), a z uwagi na zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej wyznaczono komornika sądowego do łącznego prowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych, który postanowieniem umorzył postępowanie egzekucyjne z uwagi na brak ustalonego składnika majątkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 23-25)

1.2. Wskaźnik efektywności egzekucji¹¹ prowadzonej przez Oddział w latach 2010-2012 kształtował się na poziomie od 12,6% do 22,5% (w roku 2010 wynosił 22,5%, a w kolejnych latach - 12,6% i 14,9%). Na koniec I półrocza 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 8,2%. Wysokość wskaźnika wskazywała na wzrost w latach 2010-2011 i w I półroczu 2013 r. odsetka należności skierowanych do egzekucji, które nie zostały odzyskane, tj. 77,5% w 2010 r., 87,4% w 2011 r. i 91,8% w I półroczu 2013 r. Jedynie w roku 2012 wysokość tego wskaźnika obniżyła się i wynosiła 85,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 26)

Za przyczynę niskiej efektywności egzekucji Zastępca Dyrektora Oddziału uznał w szczególności: sytuację makroekonomiczną w kraju, sytuację panującą na lokalnym rynku pracy a także wejście w życie powołanej wcześniej ustawy

¹⁰ Analizie poddano 25 płatników wytypowanych przez Oddział na zlecenie Centrali ZUS, wobec których według stanu na koniec I półrocza 2013 r. w latach 2010-2013 (I półrocze) brak było działań egzekucyjnych.

¹¹ Stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi.

o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

(dowód: akta kontroli, str. 9, 14-16)

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe był zdecydowanie niższy od wskaźnika egzekucji Oddziału i wynosił 4,9% w 2010 r., 5,3% w 2011 r., 4,5% w 2012 r. i 3,9% w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 26)

1.3. Wysokość przychodów z tytułu prowadzonej egzekucji (we wszystkich jej rodzajach) w badanym okresie ulegała zmianie. W 2010 r. przychody te wyniosły 49 412,1 tys. zł, w 2011 r. 42 845,9 tys. zł, w 2012 r. 54 114,3 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. - 24 831,8 tys. zł.

Największe wpływy pochodziły z egzekucji prowadzonej przez Oddział i wynosiły w 2010 r. 19 556,8 tys. zł a w kolejnych latach i w I półroczu 2013 r. odpowiednio: 12 997,0 tys. zł, 25 053,9 tys. zł i 9 290,6 tys. zł.

Przychody z egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe wynosiły w 2010 r. 6 860,9 tys. zł, w roku 2011 – 5 763,6 tys. zł, w 2012 r. – 6 160,4 tys. zł i w I półroczu 2013 r. 5 577,7 tys. zł.

W ramach egzekucji prowadzonych na podstawie innych przepisów¹², uzyskane przychody w 2010 r. stanowiły kwotę 11 597,2 tys. zł a w kolejnych latach odpowiednio: 12 158,4 tys. zł i 6 517,9 tys. zł a w I półroczu 2013 r. – 2 582,7 tys. zł. Natomiast wpłaty dokonane przez dłużników po wdrożeniu egzekucji wynosiły w 2010 r. – 11 397,2 tys. zł, w 2011 r. 11 926,9 tys. zł, w 2012 r. 16 382,1 tys. zł a na koniec I półrocza 2013 r. – 7 380,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 27, 268-271)

Wpływy z tytułu wymierzonej dodatkowej opłaty (w 2010 r. 31 płatnikom, w 2011 r. 38, a w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. odpowiednio 39 i 15 płatnikom) systematycznie malały i wynosiły: w 2010 r. 55,8 tys. zł, w 2011 r. 31,7 tys. zł, w 2012 r. 31,0 tys. zł i w I półroczu 2013 r. 6,2 tys. zł.

Wysokość naliczanej opłaty dodatkowej mieściła się w przedziale do 10,0% zaległych składek z tytułu ubezpieczenia społecznego.

(dowód: akta kontroli, str. 27, 29).

Przyczyną spadku wpływów z tytułu opłaty dodatkowej w badanym okresie – zdaniem Z-cy Dyrektora Oddziału ds. Dochodów – był przede wszystkim brak jednolitych rozwiązań prawnych dotyczących stosowania tej sankcji (co spowodowało zmniejszenie liczby wymierzonych opłat). Wyrokiem z dnia 18 listopada 2010 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność art. 24 ust.1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim dopuszcza możliwość wielokrotnego karania osoby fizycznej za ten sam czyn i nakazał ustawodawcy dokonanie zmian legislacyjnych i wyeliminowanie niekonstytucyjnego przepisu prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 30-32)

Wysokość przychodów Oddziału w latach 2010-2013 (I półrocze) z tytułu spłaty przez płatników zobowiązań w ramach układów ratalnych zmieniała się i wyniosła: 10 019,7 tys. zł w 2010 r., 9 699,3 tys. zł w 2011 r., 11 397,3 tys. zł w 2012 r. i 5 590,4 tys. zł w I półroczu 2013 r.

¹² W ramach egzekucji prowadzonych w pozostałym trybie (sądowa, syndyk masy upadłościowej).

Przychody z tytułu opłat prolongacyjnych (wymierzanych w ramach układów ratalnych) wyniosły w ww. okresie odpowiednio: 3 460,2 tys. zł w 2010 r., 2 549,5 tys. zł w 2011 r., 3 616,0 tys. zł w 2012 r. i 501,5 tys. zł w I półroczu 2013 r.

Przychody Oddziału z tytułu odroczonej płatności wraz z opłatą prolongacyjną kształtowały się następująco: 396,8 tys. zł w 2010 r., 2 645,5 tys. zł w 2011 r., 146,2 tys. zł w 2012 r. i 1 517,4 tys. zł w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 27-28)

1.4. W ramach egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe i na podstawie innych przepisów, w 2010 roku Oddział poniósł wydatki w kwocie ogółem 391,3 tys. zł, w tym odpowiednio: 383,9 tys. zł i 7,4 tys. zł. W 2011 roku wydatki te wyniosły 275,6 tys. zł, z czego 264,9 tys. zł stanowiły wydatki poniesione w ramach egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe a wydatki w ramach egzekucji prowadzonej na podstawie innych przepisów 10,7 tys. zł. Według stanu na koniec 2012 roku wydatki z tego tytułu wynosiły ogółem 376,7 zł, w tym odpowiednio: 364,2 tys. zł i 12,5 tys. zł. Na koniec I półrocza 2013 roku wydatki Oddziału w ramach prowadzonej własnej egzekucji wyniosły 2,5 tys. zł, w ramach egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe – 273,3 tys. zł i na podstawie innych przepisów 7,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 34)

2. W wyniku analizy postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec 30 płatników¹³, których łączne zadłużenie wg stanu na dzień zakończenia kontroli wynosiło (bez odsetek) 11 157,8 tys. zł, stwierdzono, że:

- zlecenia wdrożenia egzekucji, po sprawdzeniu kompletności danych były rejestrowane w ewidencji spraw kierowanych do egzekucji, prowadzone działania przedegzekucyjne były bezskuteczne a upomnienia lub decyzje stwierdzające wysokość zadłużenia były właściwie doręczone, stany zadłużenia były aktualizowane a konta płatników rozliczano,
- tytuły egzekucyjne wystawiane były prawidłowo i na ich podstawie poprawnie wystawiano zawiadomienia o zajęciu składnika majątku dłużnika,
- analizowano stany majątkowe dłużników pod kątem możliwości wdrożenia egzekucji administracyjnej a w przypadkach niekompletnych informacji o majątku zwracano się do innych podmiotów w celu ich uzupełnienia (Centralna Ewidencja Pojazdów, Centralna Ewidencja Ksiąg Wieczystych, Centralny Rejestr Zastawów Skarbowych, ewidencja gruntów i budynków),
- składkę objęto tylko jednym tytułem wykonawczym, w którym prawidłowo: podano dane dłużnika, określono kwotę i okres zadłużenia i wyliczono koszty egzekucyjne,
- postępowania egzekucyjne były wdrażane po wystawieniu tytułu wykonawczego,
- po stwierdzeniu przez Oddział faktu nieskuteczności własnej egzekucji administracyjnej i wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków egzekucyjnych, tytuły wykonawcze były kierowane do właściwych urzędów skarbowych z kompletem dokumentacji bez wad uniemożliwiających przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego,
- nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego, wskutek błędów pracowników Oddziału, wystąpienia do urzędów skarbowych o wszczęcie postępowania

¹³ Analizą objęto 30 postępowań egzekucyjnych wg następującego podziału: osiem z adnotacją ściągnięcia zaległych składek, osiem zwróconych wskutek nieściągalności, osiem wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności i sześć zrealizowanych w inny sposób.

egzekucyjnego, a urzędy skarbowe nie prowadziły egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego i tym samym nie obciążały Oddziału kosztami tych egzekucji,

- w przypadkach zbiegu egzekucji sprawy przekazywano do właściwego naczelnika urzędu skarbowego wraz z kompletem dokumentacji, na bieżąco zawiadamiano organ egzekucyjny o każdej zmianie wysokości należności objętej tytułem wykonawczym i ujawnieniu nowych źródeł dochodzenia należności a w przypadkach przewidzianych prawem, dokonywano zawieszenia postępowania egzekucyjnego lub jego umorzenia,

(dowód: akta kontroli, str. 35-123)

W przypadku 11 płatników, 107 upomnień wysłano w czasie powyżej trzech miesięcy od ujawnienia zaległości a dla 12 płatników, 122 tytuły wykonawcze wystawiono po terminie 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia.

3. Pomimo występowania w badanym okresie przypadków braku dostępu do danych systemów informatycznych ZUS - zasobów w ramach aplikacji dochodzenia należności (3 do 9 zdarzeń miesięcznie), systemy eksploatowane w Oddziale, wspierające procesy egzekucji, umożliwiały monitorowanie tego procesu. Dostępność aplikacji dochodzenia należności w poszczególnych kwartałach – jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Informatycznych wynosiła średnio od 93,0% do 99,0%.

Przerwy w dostępie do zasobów aplikacji wspierających proces egzekucji związane były najczęściej z nieplanowymi i pilnymi do wykonania czynnościami administratora sieci dotyczącymi aplikacji, których nie można było wykonać poza godzinami pracy aplikacji i użytkowników, infrastrukturą systemowo-techniczną i nieprzewidzianymi awariami lub stwierdzonymi błędami w działaniu aplikacji. Problemy i awarie dotyczące aplikacji FW zgłaszane były administratorom sieci w obszarze dochodzenia należności, działającym w Centrali ZUS i po ustaleniu przyczyn awarii, podejmowane były działania zmierzające do przywrócenia aplikacji do pełnej funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli, str. 128-130)

4. W celu zwiększenia efektywności egzekucji, w latach 2010 – 2013 (I półrocze) Oddział skierował do sądów ogółem 3 666 wniosków o zabezpieczenie należności na nieruchomości dłużnika na kwotę 1 109 134 tys. zł. Co roku, liczba skierowanych wniosków wzrastała, w 2010 r. skierowano 686 wniosków, w 2011 r. – 921 wniosków, w 2012 r. 1 348 wniosków a w I półroczu 2013 r. 711 wniosków. Efektem podjętych działań w tym okresie było 3 105 wniosków (84,7%) objętych dokonaniem przez sąd wpisem hipoteki na kwotę ogółem 1 176 408,9 tys. zł, w której mieściły się należności wcześniejszych okresów. W 2010 r. wpisem hipoteki sąd objął 516 wniosków, w 2011 r. – 781 wniosków, w 2012 r. 1 122 wnioski a w I półroczu 2013 r. 686 wniosków.

W badanym okresie Oddział skierował do urzędów skarbowych ogółem 1 700 wniosków o zabezpieczenie należności na ruchomości dłużnika na kwotę 19 324,8 tys. zł. Efektem tych działań było wpisanie przez urzędy skarbowe 1 466 wniosków (86,2%) do rejestru zastawów skarbowych na kwotę ogółem 17 416,4 tys. zł.

W okresie od stycznia 2010 r. do czerwca 2013 r. Oddział skierował trzy zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na uporczywym i złośliwym naruszaniu praw pracownika, wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego.

(dowód: akta kontroli, str. 131,133-135)

W badanym okresie Oddział nie kierował wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości. Podejmowane działania w zakresie egzekucji z nieruchomości prowadzone były na podstawie art. 927 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego¹⁴ (tj. przyłączenie się do wszczętego wcześniej postępowania) oraz art. 954 w związku z art. 1036 kpc (tj. udział w podziale kwoty uzyskanej z egzekucji).

(dowód: akta kontroli, str. 134)

Nie wszczynano również odrębnych postępowań egzekucyjnych z ruchomości osób zobowiązanych wobec ZUS. Egzekucja z tego składnika majątkowego wszczynana była samodzielnie przez administracyjny organ egzekucyjny (naczelnika urzędu skarbowego) prowadzący egzekucję w ramach posiadanych uprawnień na podstawie przekazanych tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

W okresie objętym kontrolą Oddział skierował do Krajowego Rejestru Sądowego ogółem 407 wniosków o dokonanie wpisu w Rejestrze Dłużników Niewypłacalnych. W 2010 r. skierowano 176 wniosków, w 2011 r. – 129 wniosków, w 2012 r. 74 wnioski, a w I półroczu 2013 r. 28 wniosków. Efektem tych działań było wpisanie do tego Rejestru 253 dłużników (62,2%) zalegających z zapłatą w kwocie 3 103,3 tys. zł. W 2010 r. do rejestru wpisano 92 dłużników, w 2011 r. – 100, w 2012 r. 48 dłużników, a w I półroczu 2013 r. 13 dłużników.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział wydał 911 decyzji przenoszących odpowiedzialność na osoby trzecie i na spadkobierców na kwotę ogółem 38 694,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 135)

W okresie od stycznia 2010 r. do czerwca 2013 r. Oddział nie składał wniosków o ogłoszenie upadłości dłużników zobowiązanych wobec ZUS. Działania w tym zakresie polegały na zgłaszaniu wierzytelności w postępowaniach upadłościowych wszczętych wobec dłużników. I tak, Oddział w 77 przypadkach zgłosił wierzytelności do masy upadłości na kwotę ogółem 90 721,4 tys. zł. W roku 2010 dokonano 28 zgłoszeń na kwotę 11 886,3 tys. zł, a w okresie od 2011 r. do końca czerwca 2013 r. odpowiednio 18 (7 551,8 tys. zł), 19 (41 157,8 tys. zł) i 12 zgłoszeń na kwotę 30 125,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 135)

4.1. W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział wydał ogółem 325 decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej, z tego 284 decyzje (125 w 2010 r., 99 w 2011 r. 43 w 2012 r. i 17 decyzji w I półroczu 2013 r.) na kwotę 343,9 tys. zł uprawomocniły się. Skierowano do sądu 436 wniosków (201 w 2010 r., 124 w 2011 r., 61 w 2012 r. i 50 w I półroczu 2013 r.), z których 356 (101 w 2010 r., 130 w 2011 r., 89 w 2012 r. i 36 w I półroczu 2013 r.) sąd rozpatrzył pozytywnie wymierzając grzywny w ogólnej kwocie 1 147,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 139)

4.2. W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział nie korzystał z uprawnień określonych w art. 86 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 18 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁵ i nie prowadził kontroli płatników składek w związku z trwającym postępowaniem egzekucyjnym. Wydział Realizacji Dochodów nie

¹⁴ Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm. zwaną dalej ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

kierował wniosków do Wydziału Kontroli Płatników Składek o przeprowadzenie kontroli w ramach postępowania egzekucyjnego i przedegzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 140)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów, pracownicy Wydziału Realizacji Dochodów w celu ustalenia składników majątkowych dłużników podejmowali działania polegające m.in.: na weryfikacji posiadanych danych o sytuacji majątkowej z dostępnych baz danych, kierowaniu zapytań w celu aktualizacji bądź pozyskania informacji o posiadanych rachunkach bankowych za pomocą witryny OGNIWO, pozyskiwaniu informacji od podmiotów zobowiązanych do ich udzielenia (np. urzędów skarbowych), podejmowaniu działań w zakresie sądowego wyjawienia majątku a także jego wyjawienia w trybie powołanej wcześniej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W okresie objętym kontrolą – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału – Wydział Realizacji Dochodów nie kierował wniosków o przeprowadzenie oględzin zgodnie z art. 86 ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

(dowód: akta kontroli, str. 141-142,144-145)

5. Liczba tytułów wykonawczych przekazanych w latach 2010-2012 przez Oddział urzędów skarbowym a nie zrealizowanych przez te organy podatkowe, kształtowała się następująco: w 2010 r. nie zrealizowano 182 834 tytuły na łączną kwotę 155 338,0 tys. zł, w 2011 r liczba ta zmalała do 182 712 tytułów a łączna kwota wzrosła do 156 956,0 tys. zł. W 2012 r. niezrealizowanych tytułów było 166 320 na kwotę 149 219,0 tys. zł. Natomiast w I półroczu 2013 r. wystąpiła tendencja wzrostowa i tytułów takich było już 164 477 na kwotę 162 953,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 146)

5.1. W okresie objętym kontrolą, pracownicy Oddziału nie ujawniali nieprawidłowości związanych z egzekucją należności powadzoną przez urzędy skarbowe i w związku z tym, Oddział nie kierował do tych urzędów skarg i zażaleń. Natomiast występowało do Dyrektora Izby Skarbowej ze skargami i zażaleniami dotyczącymi działalności urzędów skarbowych. W latach 2010-2011 złożono jedną skargę do Dyrektora Izby Skarbowej na bezczynność organu egzekucyjnego (2010 r.) i jedno zażalenie (2011 r.) na działalność urzędu skarbowego. Skargę i zażalenie rozpatrzono na niekorzyść Oddziału. W 2012 roku do Dyrektora Izby Skarbowej skierowano jedną skargę rozstrzygniętą na korzyść Oddziału i 10 zażaleń, z których 6 (60,0%) załatwiono na korzyść Oddziału, a w I półroczu 2013 r. skierowano jedną skargę (rozstrzygniętą na niekorzyść Oddziału) i pięć zażaleń, w czterech przypadkach załatwionych na korzyść Oddziału (jedno postępowanie w toku).

(dowód: akta kontroli, str. 148-149)

5.2. W Oddziale nie dysponowano danymi dotyczącymi przedawnienia w badanym okresie należności z tytułu składek z winy urzędów skarbowych. Zastępca Dyrektora Oddziału stwierdził, że od 2010 r. do Naczelników Urzędów Skarbowych kierowane są tytuły wykonawcze tylko w przypadku bezskutecznej egzekucji własnej prowadzonej przez Oddział oraz w sytuacji zbiegu egzekucji, po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji takich działań należności objęte tytułami wykonawczymi skierowanymi w kontrolowanym okresie do urzędów skarbowych nie mogły ulec przedawnieniu – są przekazywane w toku postępowania egzekucyjnego, a bieg przedawnienia z mocy prawa jest zawieszony. Przedawnienie należności przekazanych do egzekwowania urzędów skarbowym – wyjaśniał dalej Zastępca Dyrektora – mogło dotyczyć tytułów przekazanych do 2009 r., ponieważ w obowiązującej wtedy interpretacji prawnej, dopuszczalne było

przekazywanie tytułów wykonawczych przed doręczeniem ich odpisów zobowiązanemu¹⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 30, 32-33)

5.3. W ramach innych działań podejmowanych w Oddziale w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy realizacji egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe, jako podstawowe działanie, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów wskazał bezpośredni kontakt z pracownikami urzędów skarbowych, przy rozwiązywaniu problemów. W okresie objętym kontrolą, Oddział w konkretnych sprawach kierował pisemne interwencje do Naczelników Urzędów Skarbowych dla ustalenia stanu egzekucji i jej prawidłowości. Ponadto w ramach przeciwdziałania występowaniu nieprawidłowości, została udostępniona w Oddziale „Przeglądarka Tytułów Wykonawczych” pozwalająca na pozyskiwanie informacji o prowadzonych przez urzędy skarbowe działaniach w ramach postępowań egzekucyjnych. Przy pomocy tego narzędzia można w wybranych sprawach uzyskać informację o wprowadzonych przez te urzędy wpisach dotyczących stanu realizacji przekazanych przez Oddział tytułów wykonawczych. Jednak - zdaniem Z-cy Dyrektora Oddziału ds. Dochodów - aplikacja nie jest narzędziem pozwalającym na zarządzanie ryzykiem w zakresie procesu prowadzenia egzekucji przez urzędy skarbowe. Podstawą procesu zarządzania ryzykiem – jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora – jest dokładne poznanie zagrożeń mających negatywny wpływ na realizację założonych celów i zadań. Przeglądarka nie daje takich możliwości, choć niewątpliwie może ułatwić realizację tego procesu, będąc źródłem danych dla oceny ryzyka.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, praktyka korzystania z dostępnych instrumentów prawnych w celu zwiększenia efektywności egzekucji a także opisana w pkt. 4.2, 5.1., 5.2. i 5.3. nie była wystarczająca, o czym świadczy m.in. niski wskaźnik efektywności egzekucji (co opisano szczegółowo w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia) oraz terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe.

Stwierdzono bowiem, że jedynie od 2,95% w 2010 r. do 3,52% w 2012 r. takich postępowań przeprowadzono w okresie do 3 miesięcy, natomiast zdecydowaną większość postępowań egzekucyjnych, bo aż 60,65% w 2010 r., 63,70% w 2011 r. i 71,16% w 2012 r., urzędy skarbowe przeprowadziły w terminie powyżej 3 lat.

(dowód: akta kontroli, str. 10, 19-20, 127, 147, 264-267)

6. Organy egzekucyjne, zgodnie z art. 64-66 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷, obciążały ZUS kosztami egzekucji, i tak:

- koszty egzekucyjne na rzecz urzędów skarbowych w 2012 r. wynosiły 56,4 tys. zł a w I półroczu 2013 r. 8,7 tys. zł,
- opłaty komornicze od wyegzekwowanych kwot – 307,8 tys. zł w 2012 r. i 264,6 tys. zł,
- opłaty na rzecz sądów i organów sądowych – 12,5 tys. zł w 2012 r. i 7,2 tys. zł w I półroczu 2013 r.

Analiza dziesięciu losowo wybranych not obciążeniowych wykazała, że Oddział w terminie i w należytej wysokości zwracał koszty egzekucji poniesione przez inne organy w toku postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 34, 20, 150)

¹⁶ Pismo Członka Zarządu ZUS z dnia 12 marca 2009 r. znak: 992200 FDD-44-11/09.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

7. W latach 2012-2013 (I półrocze) Wydział Kontroli Wewnętrznej Oddziału przeprowadził 5 zaplanowanych kontroli w zakresie prawidłowości postępowania egzekucyjnego. Kontrole te dotyczyły m.in. prawidłowości obsługi wniosków o zawieszenie postępowania egzekucyjnego oraz wniosków dłużników o umorzenie należności z tytułu składek, postępowania w celu skierowania należności do przymusowego dochodzenia, działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek¹⁸.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. błędnych rozliczeń kont płatników składek, nie informowania organu egzekucyjnego o zmianie stanu zaległości, braku wniosku o zmianę trybu prowadzonego postępowania egzekucyjnego, nieterminowego wydania decyzji w sprawach o umorzenia, braku postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego i nieterminowego wysyłania tytułów wykonawczych. Ujawniono również w sześciu sprawach przedawnienia należności na kwotę 37,1 tys. zł, nieobejmowanie należności egzekucją 36 spraw w kwocie 579,1 tys. zł oraz kierowanie z opóźnieniem należności do egzekucji, w przypadku 37 spraw na kwotę 1 208,6 tys. zł.

W związku z nieprawidłowościami ujawnionymi podczas kontroli sformułowano zalecenia, w których zobowiązano podległych pracowników m.in. do systematycznej weryfikacji podanego na listach „Płatników z kwotą szacowanego zadłużenia”, stanu zaległości poszczególnych płatników składek oraz bezwzględnego i niezwłocznego kierowania do przymusowego dochodzenia zadłużeń występujących na kontach płatników składek, nie dopuszczania do przedawnienia należności z tytułu składek, rzetelnego sporządzania rozliczeń kont płatników w aplikacji FW i bezwzględnego i niezwłocznego kierowania do organu egzekucyjnego zawiadomień o zmianie stanu należności objętych tytułami wykonawczymi. Naczelnicy kontrolowanych wydziałów informowali Wydział Kontroli Wewnętrznej o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 151-160)

8. W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło 7 skarg od zobowiązanych na przebieg postępowania egzekucyjnego i czynności egzekucyjne. Rozpatrując powyższe skargi, w Oddziale przestrzegano zasad i terminów określonych w art. 237-240 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ a także wewnętrznych uregulowaniach zawartych w procedurze „Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego” z dnia 23 sierpnia 2012 r., wprowadzonej przez Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów ZUS²⁰. Szczegółowej analizie poddano trzy skargi dotyczące: opieszałości i zwłoki w działaniach zmierzających do wyegzekwowania należności od płatnika składek, braku odpowiedzi na pismo płatnika składek w sprawie rozliczenia konta i podania informacji odnośnie sposobu zarachowania wpłat uzyskanych w ramach prowadzonej egzekucji i bezzasadnie wdrożonego postępowania egzekucyjnego na skutek błędu systemowego.

O sposobie załatwienia wszystkich skarg, Zastępcy Dyrektora Oddziału informowali skarżących a w przypadku wskazania osób odpowiedzialnych za powstanie zaniedbań, przeprowadzano z nimi rozmowy i pouczano ich o obowiązku systematycznego monitorowania przydzielonych kont i bieżącego kierowania

¹⁸ Zasady i tryb przeprowadzenia kontroli zostały ustalone w *Regulaminie kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*, który stanowił załącznik do zarządzenia Nr 46 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 czerwca 2010 r. a potem w *Zasadach kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych* wprowadzonych zarządzeniem Nr 22 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 lutego 2013 r.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

²⁰ Pismo okólne Nr 8 Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Procedury „Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego”.

powstałych zaległości na drogę przymusowego dochodzenia i o terminowym udzielaniu odpowiedzi na pisma płatników składek.

(dowód: akta kontroli str. 161-202)

8.1. W okresie od 2010 roku do końca czerwca 2013 roku do Oddziału wpłynęło 78 odwołań od decyzji ZUS dotyczących egzekucji, przenoszących odpowiedzialność za zadłużenie płatnika składek. W wyniku złożonych odwołań, w 11 przypadkach (14,1%) Oddział uchylił wydane decyzje przenoszące odpowiedzialność za zadłużenie płatnika składek. Do sądu przekazano w tym czasie 69 spraw spośród których sąd rozstrzygnął 29 (42,0%) spraw dotyczących wniesionych odwołań, w tym: oddalił 26 spraw (89,7%), w dwóch przypadkach (6,9%) wydał wyrok zmieniający zakres odpowiedzialności i uchylił jedną decyzję (3,4%) wydaną przez Oddział.

(dowód: akta kontroli, str. 131,135-136)

W badanym okresie płatnicy składek złożyli w Oddziale ogółem 542 wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w związku z wydanymi przez Oddział decyzjami o odmowie umorzenia należnych składek. Dyrektor Oddziału²¹ utrzymał w mocy 483 decyzje (89,1%) uchylił 21 decyzji (3,9%), pozostawił bez rozpoznania 1 decyzję (0,2%), odmówił wszczęcia postępowania w przypadku 36 decyzji (6,6%) i umorzył 1 postępowanie (0,2%).

Na decyzje utrzymujące w mocy decyzje o odmowie umorzenia należności z tytułu składek, płatnicy wnieśli w badanym okresie ogółem 137 skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Po przeprowadzonym postępowaniu Sąd uchylił 33 decyzje (24,1%), oddalił 81 skarg (59,1%), odrzucił 18 skarg (13,1%) i umorzył postępowanie wobec 3 ((2,2%). Dwie sprawy (1,5%) były w czasie kontroli NIK w toku załatwiania.

Płatnicy składek w 35 przypadkach zakwestionowali w badanym okresie sposób rozpatrzenia wniosku o udzielenie ulgi. Oddział w 9 przypadkach (25,7%) odmówił rozpatrzenia sprawy, w 22 (62,9%) uwzględnił wniesione zastrzeżenia, 3 sprawy (8,6%) pozostawiono bez rozpoznania a 1 sprawa (2,9%) jest w toku załatwiania.

(dowód: akta kontroli, str. 135-136)

9. W latach 2011-2012 Państwowa Inspekcja Pracy zawiadomiła Oddział o 33 przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych²². Po przeprowadzonej analizie spraw, Oddział prowadził postępowania wyjaśniające, które w jednym przypadku zakończyło się wydaniem decyzji ustalającej okres przebiegu ubezpieczeń społecznych, w trzech przypadkach płatnik składek złożył brakujące dokumenty. W pozostałych przypadkach brak było wystarczającego materiału dowodowego, pozwalającego na wydanie decyzji w przedmiotowych sprawach.

W I półroczu 2013 roku Państwowa Inspekcja Pracy skierowała do Oddziału 50 informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w tym zakresie i wszczęte przez Oddział postępowania znajdują się na różnym etapie zaawansowania.

(dowód: akta kontroli, str. 137-138)

²¹ Upoważniony przez Prezesa ZUS do podejmowania decyzji w sprawie wniosków o ponowne rozpatrzenie.

²² W celu przeciwdziałania występowaniu 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.

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

W próbie 30 postępowań egzekucyjnych poddanych analizie pod kątem terminowości wysyłania upomnień i wystawiania tytułów wykonawczych stwierdzono, że na 295 upomnień na kwotę 6 401,7 tys. zł skierowanych do 11 płatników, 107 upomnień (36,3%) na kwotę 2 058,9 tys. zł, wysłano w czasie powyżej trzech miesięcy²³ od ujawnienia zaległości. Natomiast z 282 tytułów wykonawczych dla 12 płatników na kwotę 4 965,4 tys. zł, 122 tytuły (43,3%) na kwotę 3 423,4 tys. zł wystawiono w terminach dłuższych, niż ustalone w Zarządzeniu Prezesa ZUS nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r. 45 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 39-40,43-44,49,54,56,70-71,74-75,77-78,83-85,96-97,99-101,105-106,111,115-116,122,272-281)

Wyjaśniając przyczyny przewlekłości w wysyłaniu upomnień i tytułów wykonawczych płatnikom zalegającym z wpłatami składek na ubezpieczenia, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów, zwrócił uwagę m.in. na:

- wprowadzony od maja 2012 r. standard jakości rozliczanych kont, powodujący zwiększenie czasochłonności i pracochłonności, będącej wynikiem wyjaśnienia wszystkich stwierdzonych w trakcie analizy konta nieprawidłowości i sytuacji wątpliwych, mających wpływ na rozliczenie oraz na jakość danych ewidencjonowanych na koncie płatnika składek i na kontach ubezpieczonych,
- analizę zasadności dokonanych przypisów składek z urzędu, powodującą konieczność kierowania zleceń do Wydziału Ubezpieczeń i Składek w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego faktycznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej przez płatników składek,
- brak narzędzia umożliwiającego generowanie z poziomu Oddziału informacji o rzeczywistym zadłużeniu płatników składek,
- zmianę zasad generowania informacji o brakach wpłat za bieżący miesiąc – do kwietnia 2012 r. generowanie zadań typu „brak wpłaty” odbywało się w okresach miesięcznych, co powodowało nie objęcie postępowaniem egzekucyjnym zadłużeń za ostatnie 2 miesiące roku, np. za miesiąc październik zadanie tworzone było w grudniu a za miesiąc listopad w styczniu roku następnego. W okresie od maja 2012 r. do maja 2013 r. generowanie zadań typu brak wpłat odbywało się w cyklach kwartalnych, co powodowało wydłużenie czasu podejmowanych działań przedegzekucyjnych o kolejne 4 miesiące, np. w grudniu wygenerowane zostały zadania za sierpień, wrzesień i październik,
- brak możliwości skutecznego doręczenia upomnień, zawiadomień przed wydaniem decyzji jak i samych decyzji określających zadłużenie z uwagi na brak informacji o aktualnym miejscu pobytu zobowiązanego,
- przesunięcie terminów wdrożenia postępowania egzekucyjnego w związku z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie ulg.

Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału stwierdził, że dopiero od stycznia 2013 r. zarządzeniem nr 10 Prezesa ZUS z dnia 28 stycznia 2013 r. wprowadzono, jako element oceny Oddziałów wskaźnik terminowości wystawiania tytułów

²³ Dla potrzeb kontroli za nieprawidłowe przyjęto brak działań w czasie powyżej trzech miesięcy od ujawnienia zaległości.

wykonawczych²⁴, w którym jako wyznacznik prawidłowego działania przyjęto 45-dniowy termin na wystawienie tytułu.

(dowód: akta kontroli, str. 124-126)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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

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

- umorzeń – w 2011 r. Oddział wydał 177 decyzji (wzrost o 59,5% w stosunku do roku poprzedniego) o umorzeniu należności na kwotę 2 029,3 tys. zł (wzrost o 5,7%). W 2012 r. wydano 183 decyzje (wzrost o 3,4% w stosunku do 2011 r.) na łączną kwotę 1 395,2 tys. zł (spadek o 31,2%). W I półroczu 2013 r. Oddział wydał 33 decyzje o umorzeniu na kwotę 610,1 tys. zł (43,7% kwoty umorzonych w 2012 r.),
- odroczeń terminu płatności – w 2010 r. termin płatności składek odroczone w 7 przypadkach na kwotę 814,1 tys. zł. W 2011 r. 13 zobowiązanym odroczone terminy w spłacie na kwotę 2 486,3 tys. zł, tj. wzrost o 205,4%. W 2012 r. udzielono 65 odroczeń na kwotę 1 994,0 tys. zł (spadek o 19,8%) a w I półroczu 2013 r. odroczone płatność należności w 39 przypadkach na łączną kwotę 591,8 tys. zł, co stanowiło 29,7% kwot z 2012 r.
- układów ratalnych – w 2011 r. Oddział zawarł 545 układów ratalnych na łączną kwotę 13 884,9 tys. zł, tj. ilościowo więcej niż w 2010 r. o 264 (94%) i kwotowo mniej o 10 224,4 tys. zł (42,4%). W 2012 r. zawarto 661 układów ratalnych (o 21,3% więcej niż w 2011 r.) na łączną kwotę 19 081,0 tys. zł tj. o 37,4% więcej niż w 2011 r.. W I półroczu 2013 r. zawarto 180 układów ratalnych, co stanowiło 27,2% ilości z 2012 r.. Wartość zawartych układów wyniosła w tym okresie 4 412,7 tys. zł, tj. 23,1% kwot z 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 203)

Odnosząc się do wskazanych wyżej zmian liczby i kwoty przyznanych przez Oddział ulg, Z-ca Dyrektora ds. Dochodów stwierdził, że stan ten zależny był od ilości składanych przez strony wniosków o udzielenie ulgi. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu następował wzrost składanych wniosków przez zainteresowanych, co przełożyło się na wzrost udzielonych ulg. Natomiast spadek ilości udzielonych układów ratalnych w 2013 r. wynikał z korzystania przez dłużników Zakładu z możliwości umorzenia nieopłaconych składek, na podstawie ustawy abolicyjnej.

(dowód: akta kontroli, str. 141-144)

Przychody z tytułu opłat prolongacyjnych wraz z odsetkami wyniosły w latach 2010-2012: 3 464,9 tys. zł w 2010 r.; 2 632,3 tys. zł w 2011 r. (spadek o 24%); 3 619,6 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 37,5% w stosunku do poprzedniego roku)

²⁴ będący ilorazem liczby tytułów wystawionych w terminie 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji, pomniejszony o liczbę tytułów anulowanych, do liczby wszystkich tytułów wystawionych w danym okresie sprawozdawczym.

i 551,1 tys. zł (bez odsetek) w I półroczu 2013 r. (15,2% kwot uzyskanych w 2012 r.).

Przychody Oddziału z tytułu odroczonej płatności kształtowały się następująco: 392,1 tys. zł w 2010 r.; 2 562,7 tys. zł w 2011 r. (prawie sześciokrotnie wzrosły); w 2012 r. zmalały do kwoty 142,6 tys. zł i w I półroczu 2013 r. uzyskano przychody z tego tytułu w kwocie 1 467,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 27)

2.2. Przy udzielaniu ulg w zbadanych przypadkach przestrzegane były przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wewnętrzne wytyczne ZUS²⁵.

W toku analizy dokumentacji 10 postępowań o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na łączną kwotę 851,1 tys. zł stwierdzono, że we wszystkich postępowaniach płatnikom umorzono należności całkowicie nieściągalne, zgodnie z treścią art. 28 ust. 2 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. We wszystkich przypadkach umorzone należności objęte były uprzednio postępowaniami egzekucyjnymi, które okazały się bezskuteczne. W każdym przypadku umorzenia należności wydawana była decyzja administracyjna.

(dowód: akta kontroli, str. 204-213)

Na podstawie analizy 10 akt spraw przyznania ulgi w spłacie należności z tytułu składek w formie odroczenia terminu płatności stwierdzono, że umowy o odroczenie terminu płatności składek zawarto z trzema osobami fizycznymi na kwotę 2,5 tys. zł oraz siedmioma szkołami podstawowymi na kwotę 164,9 tys. zł. Należności wraz z opłatą prolongacyjną zostały spłacone w terminach ustalonych w umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 214-224).

W wyniku analizy 10 akt spraw przyznania ulgi w spłacie należności z tytułu składek w formie układów ratalnych na łączną kwotę 1 816,3 tys. zł ustalono, że należności objęte układem ratalnym nie uległy przedawnieniu. Należności wraz z opłatą prolongacyjną w czterech przypadkach były spłacane zgodnie z harmonogramami określonymi w umowach, w dwóch przypadkach zaległości objęte układami ratalnymi zostały w całości lub w części umorzone z uwagi na abolicję. Natomiast w czterech przypadkach układy ratalne uległy rozwiązaniu ze względu na niedotrzymanie warunków zawartej umowy i sprawy te są w trakcie załatwiania.

(dowód: akta kontroli, str. 225-236)

Wszystkie zbadane dokumentacje były kompletne i sporządzano je 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, bez przeprowadzania kontroli. Wnioski o przyznanie ulgi były pozytywnie zaopiniowane przez Komisję ds. ulg i umorzeń a opinie znajdowały uzasadnienia w aktach sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 204-223,227-236)

2.3. W badanym okresie Dyrektor Oddziału w 256 przypadkach (7 810,1 tys. zł), podejmował rozstrzygnięcia w sprawach umorzenia i rozłożenia na raty należności

²⁵ Instrukcja w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS, wprowadzona Uchwałą nr 12/2010 Zarządu ZUS z dnia 27 stycznia 2010 r., zmieniona Uchwałą Nr 13/2011 Zarządu ZUS z 30 marca 2011 r. oraz Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek z dnia 5 marca 2010 r.

z tytułu składek, odstępując od zasad ustalonych w „Jednolitych standardach stosowania ulg i umorzeń”²⁶, zgodnie z zakresem kompetencji.

(dowód: akta kontroli, str. 237-241)

Analiza 10 spraw dotyczących rozłożenia na raty należności, w których Dyrektor Oddziału udzielił zgody na zawarcie układów ratalnych wykazała, że odstępstwa od ustalonych standardów polegały na wydłużeniu okresu spłaty należności, który był uzależniony od przyznanej klasy odpowiadającej kategorii ratingu oraz kwoty zadłużenia, o rozłożenie której występował płatnik. Zbadane przypadki odstępstw były uzasadnione, udokumentowane i raportowane do Departamentu Realizacji Dochodów ZUS.

(dowód: akta kontroli, str. 242-261)

2.4. Wewnętrzne systemy informatyczne i centralne zasoby aplikacji FW eksploatowane w Oddziale wspierające proces udzielania ulg nie umożliwiały w sposób bieżący i pełny monitorowanie tego procesu. Rejestry *Ulg_60000*, *ulgi i umorzenia* (eksploatowany do kwietnia 2010 r.) i EW (eksploatowany od kwietnia 2010 r.) oraz aplikacja FW działająca w ramach Kompleksowego Systemu Informatycznego KSI ZUS, umożliwiały generowanie listy płatników, którym przyznano ulgi, natomiast nie można było wygenerować z tych rejestrów list płatników nie wywiązujących się z warunków realizacji udzielonych ulg. W okresie od roku 2010 do końca I półrocza 2013 r. nie występowały przypadki braku dostępu do wewnętrznych zasobów (*Ulg_60000* i EW), natomiast informacje dotyczące braku dostępności do centralnych zasobów aplikacji FW, przyczyny ich powstania oraz podjęte działania zapobiegawcze w celu ich wyeliminowania opisano w części wystąpienia dot. systemów informatycznych wspierających proces egzekucji należności.

(dowód: akta kontroli, str. 262-263)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁷, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- 1) **wysyłanie upomnień przedegzekucyjnych w terminach umożliwiających sprawny przebieg postępowania,**
- 2) **przestrzeganie terminów wystawiania tytułów wykonawczych, określonych w wewnętrznych uregulowaniach ZUS.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁶ Wymaganych postanowieniami § 7 Uchwały nr 12/2010 z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie umarzenia, odraczenia i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm. zwanej dalej ustawą o NIK.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 7 stycznia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Marian Dłucik
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....