



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-17-03/2013/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](mailto:lka@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/112 – Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Iwona Soroczyńska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87414 z dnia 19 września 2013 r. i nr 87491 z dnia 28 listopada 2013 r. Artur Stekla – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87471 z dnia 28 listopada 2013 r. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 1 – 6]</p>
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rybniku ul. Władysława Stanisława Reymonta 2, 44-200 Rybnik (REGON 000017756-00238) <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Szveda – Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 171]</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę:

1. Skuteczne korzystanie przez Oddział z dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, a także podejmowanie odpowiednich działań na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji.
2. Prawidłową realizację uprawnień związanych z umarzaniem, odraczaniem i rozkładaniem na raty należności z tytułu składek.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości związane z nieterminowym ustalaniem stanów zaległości i wykonywaniem czynności egzekucyjnych oraz zaniechaniem czynności egzekucyjnych w przypadkach przeniesienia odpowiedzialności za zadłużenia na osoby trzecie i ustanowienia hipoteki.

<sup>1</sup> Zwany dalej: *Oddziałem*.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W latach 2011, 2012 i w I półroczu 2013 roku szacunkowy stan należności z tytułu zaległych składek ogółem<sup>3</sup> wzrastał i na koniec lat 2011, 2012 oraz na koniec I półrocza 2013 r. wynosił odpowiednio: 601 591,1 tys. zł (wzrost o 14,3% w stosunku do roku poprzedniego), 642 246,2 tys. zł (wzrost o 6,8%) oraz 792 016,6 tys. zł (wzrost o 23,3%).

Największy udział w ww. kwotach należności ogółem miały zaległości z tytułu ubezpieczeń społecznych, które wynosiły – odpowiednio w poszczególnych latach – 434 366,3 tys. zł (72,2%), 463 111,0 tys. zł (72,1%) i 568 550,6 tys. zł (71,8%) oraz należności z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych – odpowiednio: 132 684,8 tys. zł (22,1%), 143 003,8 tys. zł (22,3%) i 175 567,9 tys. zł (22,2%).

Jako przyczyny wzrostu stanu należności w latach 2011 i 2012 Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek I Oddziału wskazał w wyjaśnieniach czynniki niezależne od Oddziału ZUS, jak wzrost minimalnego wynagrodzenia zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (w 2011 r. 1 386,00 zł, a w 2012 r. 1 500,00 zł); wzrost prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego podstawę naliczania składek od osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, zobowiązanych do opłacania składek (w 2011 roku 2 015,40 zł, w 2012 roku 2 115,60 zł - wzrost o 5,0% w stosunku do roku poprzedniego) oraz wzrost liczby płatników prowadzących działalność na terenie działania Oddziału (na koniec 2011 roku było 131 513 płatników, a na koniec 2012 – 136 434 płatników, tj. wzrost o 3,7% w stosunku do roku poprzedniego).

[Dowód: akta kontroli str. 4–10]

Liczba tytułów wykonawczych skierowanych do realizacji przez Oddział w 2011 roku wzrosła w stosunku do roku poprzedniego do 292 707 (o 58 313), przy jednoczesnym spadku ich łącznej wartości do kwoty 189 905,2 tys. zł (o 550,5 tys. zł). Natomiast w roku 2012 nastąpił spadek liczby tytułów wykonawczych do 188 199 (o 104 508), przy wzroście ich wartości do kwoty 239 192,8 tys. zł (o 49 287,6 tys. zł).

Wzrost liczby tytułów wykonawczych skierowanych w 2011 r. do realizacji, a następnie spadek tej liczby w 2012 r. wystąpił zarówno w egzekucji prowadzonej przez Oddział, jak i egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe. W okresie tym wystąpił natomiast stały wzrost liczby tytułów skierowanych do egzekucji prowadzonej w pozostałych trybach: w 2011 roku o 8 288 i w 2012 r. o 9 389 tytułów.

W I półroczu 2013 roku do realizacji przez Oddział skierowano 89 197 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 131 106,4 tys. zł, co stanowiło 47,4% liczby tytułów wykonawczych skierowanych w roku poprzednim i 54,8% ich wartości. W łącznej liczbie i kwocie tytułów wykonawczych wykazanych na koniec I półrocza 2013 roku egzekucja prowadzona przez ZUS obejmowała 52 938 tytułów na kwotę 75 090,8 tys. zł, egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe – 19 206 tytułów na

<sup>3</sup> Łącznie z odsetkami za zwłokę, kosztami egzekucyjnymi, kosztami upomnień i dodatkowymi opłatami. 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, powyższe wielkości są danymi szacunkowymi. Informacje na temat stanu należności zostały uzyskane z danych Centrali ZUS, tj.: z raportów *Statystyki sald płatników składek oszacowane w wyniku działania oprogramowania PSALDO* (za lata 2010-2012) i raportu 2.3.6. *Analiza sald na koniec sierpnia 2013 r.*

kwotę 30 915,9 tys. zł, a prowadzona w pozostałych trybach – 17 053 tytułów na kwotę 25 099,7 tys. zł.

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału przyczyną spadku liczby tytułów wykonawczych w 2012 roku w porównaniu do roku 2011 była zmiana sposobu wystawiania tych dokumentów (wprowadzenie tytułów wielopozycyjnych).

[Dowód: akta kontroli str. 11 – 15]

Wskaźnik efektywności egzekucji<sup>4</sup> prowadzonej przez Oddział malał w kolejnych latach objętych kontrolą, wynosił bowiem w 2011 – 18,2%, a w 2012 – 15,5%. Na koniec I kwartału 2013 roku wskaźnik ten wynosił 9,0%. Natomiast wskaźnik egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe wynosił w poszczególnych latach: 9,2% i 8,0% i 4,1%.

Wyjaśniając przyczyny spadku wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez Oddział Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału podał między innymi, że: *„...wartość kierowanych do egzekucji kwot nie zawsze daje efekt finansowy, co wynika z pogarszającej się sytuacji finansowej przedsiębiorców związanej z recesją na rynkach zbytu, w konsekwencji powodując zatory płatnicze i pojawienie się zadłużeń wykluczających możliwość uzyskania kredytów bankowych (utrata zdolności kredytowej)”*.

[Dowód: akta kontroli str. 13 – 16]

Wpływy z egzekucji uzyskane przez Oddział na koniec 2011 roku wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 28,5% do kwoty 42 691,3 tys. zł, a z układów ratalnych o 52,9% do kwoty 12 851,7 tys. zł. Z tytułu odroczenia płatności i restrukturyzacji zadłużenia nie uzyskano wpływów. W 2012 roku również wystąpił wzrost wpływów z egzekucji o 10,4% do kwoty 47 118,3 tys. zł oraz z tytułu układów ratalnych o 32,5% do kwoty 17 034,0 tys. zł. W 2012 roku nie było przychodów z tytułu odroczenia płatności oraz restrukturyzacji zadłużenia. Na koniec I półrocza 2013 roku przedmiotowe wpływ wyniosły 28 604,7 tys. zł, co stanowiło 60,7% kwoty uzyskanej z tego tytułu w roku poprzednim.

[Dowód: akta kontroli str. 17]

W latach 2011 i 2012 wzrastały wpływy z egzekucji prowadzonej przez Oddział, wyniosły bowiem 27 119,4 tys. zł w 2011 roku (wzrost o 23,6% w stosunku do roku poprzedniego) i 32 857,7 tys. zł w 2012 r. (wzrost o 21,2%). Na koniec I półrocza 2013 wpływy z egzekucji prowadzonej przez Oddział osiągnęły wartość 16 247,7 tys. zł. We wszystkich latach objętych kontrolą największy udział we wpływach z egzekucji prowadzonej przez Oddział miały przychody z tytułu ubezpieczenia społecznego.

Wpływy z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe wzrosły w 2011 roku o 10,2% w stosunku do roku poprzedniego do kwoty 8 570,8 tys. zł. W 2012 roku wpływy z egzekucji były niższe od osiągniętych w roku 2011 o 3,2%, wyniosły bowiem 8 298,4 tys. zł. Natomiast w I półroczu 2013 roku wpływy z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe wyniosły 4 176,3 tys. zł, co stanowiło 50,3% wyniku osiągniętego z tego tytułu w roku poprzednim.

We wszystkich latach objętych kontrolą największy udział we wpływach z egzekucji prowadzonej zarówno przez Oddział jak i urzędy skarbowe miały przychody z tytułu

<sup>4</sup> Liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym do zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi.

ubezpieczenia społecznego, a najmniejszy – wpłaty na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych<sup>5</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 18 – 19]

Łączna wartość wydatków (kosztów) poniesionych przez Oddział na prowadzenie egzekucji wyniosła w 2011 roku 464,3 tys. zł, a w tym: 456,0 tys. zł w ramach egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe i 8,3 tys. zł z tytułu egzekucji prowadzonej w pozostałych trybach. Koszty te wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 10,0%. Natomiast w 2012 roku wydatki z przedmiotowego tytułu zmalały o 20,7% i wyniosły 368,6 tys. zł (odpowiednio: 354,1 tys. zł i 14,5 tys. zł). W latach 2011 i 2012 nie wystąpiły wydatki na egzekucję prowadzoną przez Oddział<sup>6</sup>. W I półroczu 2013 roku łączna wartość wydatków na czynności egzekucyjne wyniosła 205,3 tys. zł, w tym: 195,7 tys. zł z tytułu egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe, 8,9 tys. zł z tytułu czynności prowadzonych w pozostałych trybach i 0,8 tys. zł z tytułu egzekucji własnej Oddziału.

Wpływy uzyskane z tytułu decyzji o wymierzeniu opłat dodatkowych, wydanych na podstawie art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>8</sup> oraz art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych<sup>9</sup>, wyniosły: 409,5 tys. zł z 304 decyzji w 2011 r., 533,1 tys. zł z 112 decyzji w 2012 r. i 362,6 zł z 71 decyzji w I półroczu 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 20–21, 27]

1.2. Kwoty należności<sup>10</sup> wykazane przez Oddział na podstawie danych systemu informatycznego ZUS jako nieobjęte egzekucją w badanym okresie wynosiły: 202 394,9 tys. zł w 2011 r., 139 817,5 tys. zł w 2012 r. i 254 708,9 tys. zł w 2013 r. (wg stanu na 31 sierpnia). Udział tych kwot w zadłużeniu ogółem kształtował się w poszczególnych latach następująco: 33,6%, 21,8% i 32,2%.

Jako główne przyczyny niepodjęcia działań egzekucyjnych w powyższych przypadkach Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Dochodów wskazał:

- długotrwały oraz pracochłonny proces zmierzający do wszczęcia egzekucji i skierowania należności do przymusowego dochodzenia w przypadkach wymagających wydania decyzji określającej wysokość zadłużenia;
- w przypadkach zgonów płatników możliwość podjęcia działań zmierzających do przeniesienia odpowiedzialności na ewentualnych spadkobierców, po upływie 6 miesięcy od daty zgonu;
- przewlekłe prowadzenie postępowań upadłościowych przez sądy, co ogranicza Oddział w możliwości podjęcia skutecznego postępowania egzekucyjnego;
- wpływ wniosków o udzielenie ulgi w postaci układu ratalnego, odroczenia terminu płatności oraz umorzenia należności oraz związany z tym termin do ich rozpatrzenia wynoszący do 60 dni;
- wpływ wniosków o umorzenie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez

<sup>5</sup> Zwane dalej: FP, FGŚP i FEP.

<sup>6</sup> Zwaną dalej: *egzekucją własną Oddziału*.

<sup>7</sup> Kwota 773,88 zł.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm., zwanej dalej: *ustawą o s.u.s.*

<sup>9</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1656 ze zm., zwanej dalej: *ustawą o emeryturach pomostowych*.

<sup>10</sup> Wygenerowana przez system wielkość należności ogółem Oddziału na koniec danego roku, pomniejszona o należności objęte egzekucją oraz należności objęte ulgami.

osoby prowadzące pozarolniczą działalność<sup>11</sup>, których złożenie powoduje obligatoryjne zawieszenie prowadzonego postępowania egzekucyjnego;

- trudności związane z prowadzeniem działań przedegzekucyjnych, takich jak doręczenie upomnień czy decyzji określających wysokość zadłużenia wynikające z braku informacji dotyczących miejsca zamieszkania/siedziby płatnika.

Ponadto Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że: „...w stosunku do należności aktualnie nieobjętych postępowaniem egzekucyjnym działania takie były prowadzone, jednakże z uwagi na różne okoliczności zostały one zakończone (np. brak możliwości egzekucji po zakończonym postępowaniu upadłościowym, brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie lub spadkobierców, dłużnik przebywający za granicą)”.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Dane generowane przez system informatyczny ZUS nie zawierały wszystkich istotnych informacji o stanie należności, a tym samym nie pozwalały – zdaniem NIK – na prawidłowe zarządzanie nimi (bieżące monitorowanie, nadzorowanie). Analiza akt 25 podmiotów o najwyższych wartościach należności<sup>12</sup>, wykazała, że brak działań był uzasadniony. I tak: w 11 przypadkach trwał proces upadłości płatnika; w 4 przypadkach wydano postanowienie o nieściągalności z powodu braku majątku, z którego można dochodzić należności; w 2 przypadkach upadłość płatnika ogłoszono w 2009 roku. W pozostałych 8 przypadkach wystąpiły następujące przyczyny braku działań egzekucyjnych: wyrejestrowanie podmiotu; wydanie postanowienia o zawarciu układu z wierzycielami w tym z ZUS; zadłużenie dotyczące 2011 roku objęto umowami o ratalną spłatę zadłużenia (31.10.2013 r.); brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności (członkowie zarządu wyjechali za granicę); płatnik zmarł i toczyło się postępowanie spadkowe; umorzenie postępowania upadłościowego, otwarte postępowanie likwidacyjne (zgłoszono wierzytelność); zwrot tytułów z organu egzekucyjnego („spółka nie istnieje”).

[Dowód: akta kontroli str. 102 – 103, 272]

NIK zwraca również uwagę na występujący w okresie kontrolowanym systematyczny spadek wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez Oddział jak i urzędy skarbowe. Zdaniem NIK, świadczy to o konieczności zintensyfikowania przez Oddział działań celem zwiększenia efektywności egzekucji.

1.3. Ustalenie rzeczywistego stanu zadłużenia płatnika składek z tytułu należnych składek następowało w wyniku rozliczenia konta płatnika na poziomie Oddziału z uwzględnieniem całości dokumentacji rozliczeniowej i wszystkich działań podejmowanych wobec poszczególnych płatników. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek 2 Oddziału, działania w tym zakresie mogły być podejmowane wyłącznie indywidualnie wobec każdego płatnika, brak było bowiem narzędzi, które w sposób kompleksowy i jednoznacznie wskazywałyby na bezsporny, rzeczywisty stan zadłużenia wszystkich płatników bez konieczności weryfikacji tych danych przez pracowników Oddziału. Wdrożenie postępowania egzekucyjnego następowało w wyniku ustalenia, że płatnik nie uregulował należności z tytułu składek. Informacje o płatnikach, którzy nie uregulowali składek pozyskiwane były m.in. z aplikacji BW („Brak Wpłaty”). Informacje o płatnikach, którzy nie dokonali wpłat lub nie złożyli deklaracji rozliczeniowej ZUS DRA prezentowane były w aplikacji w postaci pojedynczych zdarzeń, oddzielnie dla

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1551, zwanej dalej: *ustawą abolicyjną*.

<sup>12</sup> podmioty wytypowane na podstawie danych wydruku komputerowego, obejmującego zestawienie płatników, wobec których brak było działań egzekucyjnych, wg stanu na 30 czerwca 2013 r. na łączną kwotę należności 41 006 756,56 zł, obejmującą zaległości jednostkowe od kwoty 10 854 798,91 zł do 110 131,23 zł.

każdego okresu i płatnika. Aplikacja BW stanowiła bazę danych o płatnikach, których należy poddać analizie w zakresie wyjaśnienia braków dokumentów rozliczeniowych i wpłat.

Ponadto – zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek 2 Oddziału – w okresie od września 2009 r. do lutego 2013 r. pomocniczym narzędziem służącym ustalaniu stanu należności była lista szacowanych sald, generowana co 3 – 5 miesięcy przez Departament Realizacji Dochodów i przesyłana do oddziałów ZUS. Listy szacowanych sald były bazą wszystkich płatników przypisanych do jednostki ZUS. Poza danymi identyfikacyjnymi, zawierały informacje dotyczące m.in.:

- kwoty ostatniego potwierdzonego salda w aplikacji FW,
- złożonych korekt dokumentów rozliczeniowych po rozliczeniu lub dokonanych wpłat,
- kwot nieobjętych egzekucją,
- udzielonej ulgi poprzez zaewidencjonowanie układu ratalnego, odroczenia terminu płatności,
- kont niedobrych do rozliczenia w FW.

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek 2 Oddziału podał ponadto w wyjaśnieniach, że z przekazanych przez Departament Realizacji Dochodów list, pracownicy Oddziału weryfikowali konta płatników w celu ustalenia rzeczywistego salda z uwzględnieniem złożonych korekt i dokonanych wpłat według: wskazanej kwoty największego zadłużenia i najstarszej daty pobrania konta do rozliczenia. Listy szacowanych sald były bazą danych o płatnikach, których należy poddać analizie w zakresie zweryfikowania podanego na liście stanu zaległości, a następnie podjęcia działań, w tym egzekucyjnych, adekwatnych do faktycznie ustalonego stanu rozliczeń.

Poza wymienionymi wyżej narzędziami, postępowanie egzekucyjne wszczynane było na kontach płatników, którzy otrzymali upomnienia lub decyzje o zadłużeniu za poprzednie okresy. W tym celu wykorzystywano dostępne w aplikacji FW rejestry wystawionych upomnień/decyzji.

Od 1 czerwca 2012 roku w Oddziale wdrożone zostały *Standardy rozliczeń kont płatników składek*<sup>13</sup>, określające reguły i terminy rozliczania kont płatników składek oraz wdrażania postępowań egzekucyjnych, których celem była kompleksowa obsługa kont, poprzez – w szczególności – wprowadzenie *Standardu częstotliwości rozliczania kont* (konto aktywne: raz na 3 miesiące).

[Dowód: akta kontroli str. 84 – 87, 254 - 264]

1.4. Szczegółowe badanie czynności egzekucyjnych podejmowanych przez pracowników Oddziału w odniesieniu do próby dokumentacji postępowań prowadzonych wobec 30 dłużników<sup>14</sup> o łącznej wartości zadłużenia (bez odsetek) wynoszącej 373 705,70 zł<sup>15</sup> wykazało że:

- ustalenie przez Oddział i Inspektoraty zaległości płatnika z tytułu składek (niedopłaty) było poprzedzone rzetelną aktualizacją i rozliczeniem

<sup>13</sup> Przekazane do stosowania przez Członka Zarządu ZUS w piśmie Nr 992200/074-65/2012/RKP z dnia 24 maja 2012 r. W zakresie stosowania *Standardów...*, w tym terminowości wystawiania tytułów wykonawczych Oddziały podlegają monitoringowi prowadzonemu przez Departament Realizacji Dochodów Centrali ZUS.

<sup>14</sup> Analizą objęto dokumentację postępowań egzekucyjnych przeprowadzonych wobec dłużników Oddziału ZUS w Rybniku oraz Inspektoratów w Tychach i Wodzisławiu Śl., w tym: 8 z adnotacją ściągnięcia zaległych składek, 8 zwróconych wskutek nieściągalności, 8 wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności i 6 zrealizowanych w inny sposób.

<sup>15</sup> Wg analizowanych tytułów wykonawczych.

indywidualnego konta płatnika składek, w oparciu o które pracownicy wystawiali i wysyłali upomnienia<sup>16</sup>;

- w stosunku do 58 okresów, za które wystąpiło analizowane zadłużenie, w 52 przypadkach (89,6%) pracownicy Oddziału i podległych inspektoratów stwierdzili niedopłatę składek oraz wystawili upomnienia w terminie do trzech miesięcy od upływu terminu płatności składek, w dwóch okresach na podstawie ustalonego zadłużenia płatnika wierzytelność została zgłoszona bezpośrednio syndykowi masy upadłościowej bez konieczności wystawienia upomnienia;
- spośród 58 analizowanych tytułów wykonawczych wystawionych przez pracowników Oddziału, 50 tytułów (86,2 %) zostało wystawionych w terminie do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej wysokość zadłużenia. Tytuły egzekucyjne wystawiane były prawidłowo i na ich podstawie poprawnie oraz w oparciu o dane informatyczne zawartych w module PI (Punkt Informacyjny)<sup>17</sup> Kompleksowego Systemu Informatycznego<sup>18</sup> wydawano zawiadomienia o zajęciu składników majątku dłużnika – rachunków i lokat bankowych oraz świadczenia rentowego. W sześciu przypadkach czynności te okazały się skuteczne i egzekwowano należności;
- zlecenia wdrożenia egzekucji, po sprawdzeniu kompletności danych, były rejestrowane w ewidencji spraw kierowanych do egzekucji;
- prowadzono korespondencję z innymi organami w celu uzyskania informacji o stanie majątku dłużnika, w tym: kierowano zapytania do urzędów miast i gmin, starostw powiatowych, Centralnej Ewidencji Pojazdów, Centralnej Ewidencji Ksiąg Wieczystych. W przypadku ujawnienia majątku w postaci wierzytelności pieniężnych, ruchomości o wartości egzekucyjnej (np.: pojazdów) lub nieruchomości podejmowano niezbędne czynności w celu ich zajęcia na poczet zaległości lub ustanowienia na tych składnikach zastawu skarbowego albo przymusowej hipoteki kaucyjnej;
- dane osobowe dłużnika w tytułach wykonawczych były wykazywane prawidłowo, wobec czego nie odnotowano przypadków zwrócenia tytułów przez urzędy skarbowe na skutek wad uniemożliwiających prowadzenie egzekucji administracyjnej;
- w przypadkach zwrotu przez urzędy skarbowe niezrealizowanych tytułów wykonawczych (np. z uwagi na stwierdzone nieprzebywanie dłużnika w miejscu zamieszkania lub brak bieżącego prowadzenia działalności), bądź umorzenie postępowania egzekucyjne na skutek nieściągalności należności, podejmowane były próby okresowego monitorowania stanu majątkowego dłużników poprzez dostępne narzędzia informatyczne w ramach KSI.

W badanej próbie stwierdzono przypadki opóźnień w realizowaniu czynności egzekucyjnych: w stosunku do 3 płatników upomnienia wysłano po upływie 3 miesięcy od ujawnienia zaległości na łączną kwotę 1 377,70 zł oraz w przypadku 5 dłużników wystawiono tytuły wykonawcze po upływie 45 dni<sup>19</sup> od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia (43 541,60 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 728-730]

<sup>16</sup> Zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami aplikacje informatyczne KSI nie umożliwiały pracownikom automatycznej i stałej informacji o stanie rozliczeń konta płatnika.

<sup>17</sup> zawierającego informacje o ewentualnym zgłoszeniu dłużnika do ubezpieczenia np.: w związku z zatrudnieniem; o ewentualnych nowych rachunkach bankowych, o prawie do świadczeń wypłacanych przez Oddział.

<sup>18</sup> Zwanego dalej: KSI.

<sup>19</sup> Termin określony zarządzeniem Prezesa ZUS nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r.



1.4.1. Oddział występował do urzędów skarbowych w sprawie informacji o przebiegu postępowań egzekucyjnych prowadzonych na rzecz ZUS. Zapytania te kierowane były zarówno w odniesieniu do konkretnego tytułu wykonawczego, jak i w stosunku do danego zobowiązanego i wszystkich tytułów wykonawczych przekazanych do urzędu skarbowego. Przyczynę kierowania przedmiotowych zapytań stanowiły w szczególności wątpliwości występujące w zakresie przebiegu egzekucji. W 2011 roku Oddział skierował do Urzędów skarbowych 2494 zapytań; w 2012 – 324, a w I połowie 2013 – 190 zapytań.

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału wyjaśnił m.in., że: *„Oddział kieruje zapytania o przebieg postępowania egzekucyjnego do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Mają one formę zapytań o podejmowane przez organy skarbowe działania zmierzające do odzyskania należności ZUS, ale jednocześnie mają one charakter interwencji w przypadku braku skuteczności egzekucji, występowania rozbieżności w zakresie wymagalności należności itd. Jeżeli analiza przebiegu postępowania egzekucyjnego nie wskazuje na nieprawidłowości, kierowanie zapytań nie znajduje uzasadnienia”*. W 2013 roku Oddział uzyskał dostęp do informacji zgromadzonych w bazie POLTAX poprzez Przeglądarkę Tytułów Wykonawczych<sup>20</sup>, umożliwiając bieżące monitorowanie skuteczności działań egzekucyjnych podejmowanych przez urzędy skarbowe.

[Dowód: akta kontroli str. 88 – 92]

1.4.2. W procesie egzekucji należności w Oddziale wykorzystywano trzy różne aplikacje systemu informatycznego ZUS:

FW – Moduł obsługi tytułów wykonawczych (budowana i modyfikowana od 2002 r.);

ARS – Automatyczne Rozliczanie Składek (pochodząca z początku lat 90);

PTW – Przeglądarka Tytułów Wykonawczych (udostępniona od maja 2013 r.).

Opisując charakterystykę i sposób funkcjonowania ww. aplikacji Dyrektor ds. Administracyjno-Technicznych i Informatyki Oddziału podał m.in., że systemy te umożliwiały w stopniu dostatecznym bieżące monitorowanie tych procesów, lecz żaden z systemów nie umożliwiał samodzielnego typowania płatników celem prowadzenia czynności egzekucyjnych lub „poszukiwania kont z zadłużeniem dojrzałym do egzekucji”. Według składającego wyjaśnienia od września 2010 r. wprowadzono szereg zmian w oprogramowaniu FW, zaś obecnie trwają prace nad wdrożeniem poważnej zmiany, mających służyć poprawie efektywności i wydajności pracowników realizujących zadania z zakresu egzekucji należności z tytułu składek<sup>21</sup>.

Według CWI PDN w kontrolowanym okresie wystąpiło 1 398 przypadków braku dostępu do danych niezbędnych do sprawnego i prawidłowego przebiegu procesu (danych w bazie KSI, braku sprawności aplikacji FW) ( 602 w 2011 r., 447 w 2012 r., i 349 w I półroczu 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 22 – 24, 28 – 39]

1.5. W latach 2011 i 2012 oraz w I półroczu 2013 roku w Oddziale podejmowano niżej wymienione działania, mające na celu zwiększenie efektywności egzekucji:

<sup>20</sup> Zwaną dalej: PTW.

<sup>21</sup> Nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemów informatycznych wspierających proces egzekucji sprawowany był przez Centrum Wsparcia Informatyki w obszarze Podsystemu Dochodzenia Należności (CWI PDN) z oddziałem wiodącym ZUS w Lublinie.

- kierowano – za pośrednictwem Krajowej Izby Rozrachunkowej – zapytania do banków uczestniczących w programie OGNIVO<sup>22</sup>, o rachunki bankowe dłużników ZUS;
- stosowano wezwania do wyjawienia majątku w trybie art. 26 ust. 5 ustawy o s.u.s.;
- prowadzono<sup>23</sup> rejestr podmiotów, u których ujawniono należności przekraczające kwotę 100 tys. zł - zapisy tego rejestru podlegały bieżącej aktualizacji i przynajmniej raz w kwartale były analizowane przez kadrę kierowniczą poszczególnych komórek organizacyjnych;
- organizowano akcje informacyjne na temat działalności ZUS i jego ustawowych obowiązków, a także możliwości skorzystania przez płatników z prawem przewidzianych form spłaty zobowiązań (akcje ogólnokrajowe i podejmowane przez Oddział w formie np.: artykułów prasowych, seminariów i szkoleń);

W celu zwiększenia efektywności egzekucji latach 2011 i 2012 oraz w I półroczu 2013 roku Oddział zastosował następujące instrumenty:

- a) wnioski o zabezpieczenie należności na nieruchomościach dłużników: 2011 – 872 wnioski; 2012 – 1064 wnioski; I półroczu 2013 – 540 wniosków;
- b) wnioski o zabezpieczenie należności na ruchomościach dłużników: 2011 – 1396 wnioski; 2012 – 864 wnioski; I półroczu 2013 – 189 wniosków;
- c) powiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z nieopłaceniem składek finansowanych przez ubezpieczonych: 2011 – 15 zawiadomień; 2012 – 6 zawiadomień; I półrocze 2013 – 4 zawiadomienia;
- d) w 2011 roku 1 wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości – egzekucja sądowa;
- e) wnioski o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych: 2011 – 880 wniosków, 2012 – 905 wniosków; I półrocze 2013 – 772 wnioski;
- f) decyzje przenoszące odpowiedzialność na osoby trzecie: 2011 – 127 decyzje; 2012 – 56 decyzji; I półrocze 2013 – 99 decyzji;
- g) decyzje o zakresie odpowiedzialności spadkobierców: 2011 – 17 decyzji; 2012 – 12 decyzji; I kwartał 2013 – 22 decyzje.

W badanym okresie nie kierowano wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego z ruchomości (egzekucja administracyjna) oraz nie składano wniosków o ogłoszenie upadłości.

Oddział nie prowadził szczegółowej statystyki dotyczącej kwot odzyskanych w wyniku podejmowania wyżej wymienionych działań. Jako podstawowy efekt tych działań Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału wskazał w szczególności możliwość: dochodzenia egzekucyjnego należności z przedmiotu zabezpieczenia, z pierwszeństwem przed wierzycielami, którzy takiego zabezpieczenia nie uzyskali; prowadzenia egzekucji po upływie okresu przedawnienia; zgłaszania wierzytelności do egzekucji sądowej prowadzonej przez komorników i w sytuacji posiadania zabezpieczenia na majątku uczestniczenia w planie podziału uzyskanych środków w odpowiedniej kategorii zaspokojenia; stosowania tzw. *skargi paulińskiej* w trybie art. 527 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>24</sup>; zgłaszania wierzytelności do postępowań ogłoszonych na wniosek innych wierzycieli i aktywne

<sup>22</sup> System służący do elektronicznej wymiany informacji, wykorzystywany przez banki, Poczta Polska, ZUS i komorników sądowych.

<sup>23</sup> Od 2010 roku.

<sup>24</sup> Dz. U z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

uczestniczenie w prowadzonych postępowaniach upadłościowych z możliwością zawarcia układu czy też prowadzących do likwidacji majątku upadłego. Ponadto zdaniem Naczelnika Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału „...fakt zabezpieczenia należności oraz możliwość składania wniosków o wpis do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych, w wielu przypadkach mobilizuje dłużników do spłaty zobowiązań”.

[Dowód: akta kontroli str. 93 – 97]

1.5.1. Wobec podmiotów, które nie wykonywały lub nieprawidłowo wykonywały obowiązki opłacania składek na ubezpieczenia społeczne stosowano sankcje polegające na wymierzaniu dodatkowej opłaty na podstawie art. 24 ustawy o s.u.s. i art. 40 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych. W 2011 roku wydano 304 decyzje na 409,5 tys. zł; w 2012 – 112 decyzji obejmujących wartość 533,1 tys. zł; a w I półroczu 2013 roku – 71 decyzji (362,6 tys. zł).

Na podstawie art. 98 ustawy o s.u.s. kierowano wnioski do sądu o ukaranie grzywną w związku z nieopłaceniem składek oraz w związku z nieprawidłowościami w zakresie prowadzenia dokumentacji. W 2011 roku skierowano 44 takie wnioski; w 2012 – 27, a w I półroczu 2013 – 32 wnioski. Oddział kierował także wnioski o ukaranie grzywną w związku z udaremnianiem lub utrudnianiem przeprowadzenia kontroli: w 2011 roku – 29 wniosków; w 2012 – 13 wniosków; w I półroczu 2013 – 1 wniosek.

[Dowód: akta kontroli str. 27, 97]

1.5.2. W badanym okresie w Oddział prawidłowo planowano i realizowano kontrole płatników składek, w tym kontrole doraźne w zakresie oględzin składników majątku płatnika składek.

Wydział Kontroli Płatników Składek Oddziału przeprowadzał kontrole w oparciu o następujące procedury:

- „Zasady i tryb dokonywania przez inspektorów kontroli Zakładu oględzin i spisu składników majątku płatników zalegających z opłatą należności z tytułu składek i osób, które pobrały nienależne świadczenia”<sup>25</sup>;
- „Ramowy program kontroli płatników składek”<sup>26</sup> zawierający w rozdziale 10 metody kontroli w zakresie dokonywania oględzin składników majątku płatników składek zalegających z tytułu składek.

Na podstawie założeń określanych corocznie (do 31 października) przez Głównego Inspektora Kontroli ZUS, w Oddziale sporządzano roczny plan kontroli płatników składek na rok następny. Planowaniu nie podlegały prowadzone w trybie doraźnym kontrole w zakresie oględzin składników majątku płatnika składek.

Oddział przeprowadził w 2011 roku – 2198 kontroli (w tym: 2045 okresowych, 3 problemowe i 150 doraźnych), w 2012 – 2161 kontroli (w tym: 2001 okresowych i 160 doraźnych), a w I półroczu 2013 roku - 1158 kontroli (w tym: 1007 okresowych i 151 doraźnych).

W 2011 roku efektem kontroli były przypisy w kwocie 4 660,9 tys. zł, z tego 4 410,8 tys. zł w wyniku kontroli okresowych i 250,1 tys. zł z kontroli doraźnych. Łączny przypis w 2012 roku wyniósł 12 259,0 tys. zł, z tego: 11 711,4 tys. zł kontrole okresowe i 547,6 tys. zł – doraźne. W I półroczu 2013 roku przypis stanowił kwotę 5 836,6 tys. zł, z tego odpowiednio: 1 786,7 tys. zł i 4 049,9 tys. zł.

Zarządzenie kontroli w zakresie oględzin składników majątku płatnika składek zalegającego z zapłatą należności z tytułu składek następowało na wniosek

<sup>25</sup> Znak: NK-0213-2/2003.

<sup>26</sup> Wprowadzony pismem okólnym Nr 13 Głównego Inspektora Kontroli z dnia 29 marca 2013 r.

właściwej komórki organizacyjnej realizującej dochodu. Wniosek o przeprowadzenie kontroli zawierał wskazanie właściwego tytułu zalegania oraz informacje o podjętych przez wydział wnioskujący działaniach zmierzających do spłaty należności.

W 2011 roku przeprowadzono 1 kontrolę doraźną, w czasie której dokonano spisu składników majątku ruchomego i nieruchomości, praw, wierzytelności i numerów rachunków bankowych oraz ustalono wynik finansowy w zakresie:

- |  |              |
|--|--------------|
| - przypisu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie | 2 044,95 zł; |
| - odpisu składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie   | 2 147,33 zł; |
| - przypisu składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie | 263,57 zł;   |
| - odpisu składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie   | 3 264,84 zł; |
| - przypisu składek na FP i FGŚP w kwocie               | 2 297,69 zł; |
| - odpisu składek na FP i FGŚP w kwocie                 | 1 713,05 zł. |

W roku 2012 oraz w I półroczu 2013 roku nie przeprowadzono kontroli w zakresie oględzin składników majątku płatnika składek.

[Dowód: akta kontroli str. 81 – 83, 771 – 772]

1.6. W zakresie nieprawidłowości występujących w trakcie postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe Oddział dysponował jedynie łącznymi danymi dotyczącymi braku realizacji tytułów wykonawczych. W badanym okresie dane te kształtowały się następująco: w 2011 roku liczba tych przypadków wynosiła 144 344 (o 1,2% mniej niż roku 2010) na kwotę 84 649,0 tys. zł, a w 2012 roku wzrosła do 144 419 przypadków (o 0,1%) na kwotę 94 906,6 tys. zł. Na koniec I półroczu 2013 roku liczba przypadków braku realizacji tytułów wykonawczych wyniosła 121 107 (98 169,6 tys. zł).

Zwrot tytułów wykonawczych z protokołem nieściągalności wobec dłużników prowadzących działalność, posiadających stałą siedzibę i zatrudniających pracowników wykazano tylko w 2011 roku. Przypadek ten dotyczył 1 płatnika, a kwota zaległości wynosiła 66,1 tys. zł.

W omawianym zakresie Oddział nie dysponował danymi szczegółowymi obejmującymi: opóźnienia w nadawaniu przez urzędy skarbowe biegu i realizacji tytułów wykonawczych; przedawnienia należności ZUS na skutek przewlekłości prowadzenia postępowania egzekucyjnego; zwrot do ZUS ze zwłoką lub w niepełnej wysokości wyegzekwowanych należności oraz nieproporcjonalny podział wyegzekwowanych należności przy tzw. zbiegu egzekucji z tytułu podatków i składek. Z posiadanych przez Oddział danych dotyczących terminowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe wynika, że w okresie objętym kontrolą następował stały spadek liczby spraw załatwianych w terminie do 3 miesięcy. Spraw takich w 2011 r. było 9 781, w 2012 r. – 7 933, a w I półroczu 2013 r. – 5 339. Natomiast liczba spraw załatwianych w okresie powyżej 3 lat wynosiła odpowiednio: 62 344, 71 725, 67 989 i 60 428.

[Dowód: akta kontroli str. 25 – 26]

1.6.1. W latach 2011 i 2012 oraz w I półroczu 2013 roku Oddział nie kierował skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego w trybie art. 54 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>27</sup>. Natomiast korzystał z możliwości złożenia zażalenia na postanowienia naczelników urzędów skarbowych. W zażaleniach tych kwestionowano fakt umorzenia postępowania egzekucyjnego, wobec stwierdzenia przez urząd skarbowy braku możliwości wyegzekwowania zobowiązania. Zażalenia dotyczyły także niezasadnego – zdaniem Oddziału – obciążenia ZUS kosztami egzekucyjnymi oraz powoływaniem

<sup>27</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

błędnej podstawy prawnej postanowienia, a także bezzasadnego kwestionowania podstawy prawnej wystawienia tytułu wykonawczego (brak deklaracji rozliczeniowej zawierającej pouczenie o możliwości wszczęcia na jej podstawie egzekucji). W 2011 skierowano 22 zażalenia, w 2012 – 16 zażaleń, w I połowie 2013 – 4 zażalenia. Ponadto jedno zażalenie złożone w 2012 roku dotyczyło odmowy umorzenia, na wniosek Oddziału, kosztów egzekucyjnych należnych naczelnikowi urzędu skarbowego. W badanym okresie Oddział nie kierował do Izby Skarbowej skarg lub wniosków dotyczących działania urzędów skarbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 88 - 92]

1.6.2. W celu wyeliminowania nieprawidłowości i uzyskania poprawy współpracy pomiędzy ZUS a skarbowymi organami egzekucyjnymi, z inicjatywy Oddziału zorganizowano 2 spotkania z przedstawicielami urzędów skarbowych z terenu działania Oddziału<sup>28</sup>. Przedmiotem dyskusji były zarówno kwestie dotyczące regulacji prawnych i istniejącego orzecznictwa w zakresie egzekucji administracyjnej, jak również kwestie techniczne dotyczące wymiany informacji i uwarunkowań systemów informatycznych. Celem spotkań było bliższe zrozumienie praktyki działania poszczególnych instytucji, pozyskanie wiedzy o wewnętrznych uregulowaniach, a w niektórych przypadkach także skorygowanie toku postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 993 - 1001]

1.7. W roku 2012 oraz w I półroczu 2013 Oddział został obciążony przez ograny egzekucyjne następującymi kosztami:

- koszty egzekucyjne na rzecz urzędów skarbowych: 29,9 tys. zł w 2012 r. i 4,5 tys. zł w I półroczu 2013 r. (15,1 % kosztów z 2012 r.);
- opłaty komornicze od wyegzekwowanych kwot: 324,2 tys. zł w 2012 r. i 194,5 tys. zł w I półroczu 2013 r. (56,0 % kosztów z 2012 r.);
- opłaty na rzecz sądów i organów sądowych – 14,5 tys. zł w 2012 r. i 8,9 tys. zł w I półroczu 2013 r. (61,4 % kosztów z 2012 r.).

Analiza dwunastu losowo wybranych dokumentów obciążeniowych wykazała, że Oddział regulował je w wysokości i terminach wynikających z ww. dokumentów, po uprawomocnieniu się postanowień o obciążeniu go kosztami postępowania egzekucyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 40-79, 1006-1116]

1.8. Wydział Kontroli Wewnętrznej Oddziału przeprowadził w latach 2010 – 2012 oraz w I półroczu 2013 roku 134 kontrole. W 2010 roku przeprowadzono 44 kontrole, wśród których nie było kontroli prawidłowości postępowań egzekucyjnych. Spośród 36 kontroli zrealizowanych w 2011 roku przedmiotem dwóch była prawidłowość i terminowość dokonywania zgłoszeń wierzytelności do masy upadłości<sup>29</sup>. W 2012 roku wydział ten przeprowadził 35 kontroli, w tym 4 w zakresie związanym z postępowaniami egzekucyjnymi. Jedna kontrola dotyczyła prawidłowości postępowania w celu skierowania należności do przymusowego dochodzenia z wykorzystaniem dostępnych danych<sup>30</sup>. Przedmiotem pozostałych 3 kontroli była prawidłowość kierowania należności do egzekucji w przypadku płatników, którzy złożyli wnioski o nie wdrażanie postępowania egzekucyjnego<sup>31</sup>. W I półroczu 2013 roku przeprowadzono 19 kontroli wewnętrznych, w tym jedną w zakresie prawidłowości postępowania

<sup>28</sup> W dniach: 22 czerwca 2011 r. i 22 maja 2013 r.

<sup>29</sup> Kontrolą tą objęto Wydział Realizacji Dochodów Oddziału i Samodzielny Referat Realizacji Dochodów w Inspektoracie ZUS w Tychach.

<sup>30</sup> Kontrolę przeprowadzono w Inspektoracie w Tychach.

<sup>31</sup> Dwie kontrole: w Wydziale realizacji Dochodów Oddziału i jedną w Inspektoracie w Pszczynie.

przedegzekucyjnego i egzekucyjnego w procesie dochodzenia należności z tytułu składek<sup>32</sup>.

Analiza dokumentacji wyżej wymienionych kontroli wewnętrznych z lat 2012 i 2013 wykazała, iż stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego z opóźnieniem oraz braku wszczęcia postępowania egzekucyjnego, mimo oddalenia wniosku płatnika o niewdrażanie egzekucji. W wyniku zaleceń pokontrolnych kierownicy kontrolowanych jednostek zostali zobowiązani do zwiększenia nadzoru nad terminowością wdrażania postępowania egzekucyjnego. Ponadto w jednym przypadku przeprowadzono szkolenie pracowników w zakresie prawidłowego i rzetelnego załatwiania wniosków o nie wdrażanie egzekucji oraz dokonano uzupełnienia - o jedną osobę - niedoboru obsady.

[Dowód: akta kontroli str. 773 – 911]

1.9. W 2012 roku do Oddziału wpłynęło 5 skarg związanych z postępowaniem egzekucyjnym, co stanowiło 7,2% wszystkich skarg zarejestrowanych w tym okresie (69). Skargi rozpatrywane były w ciągu od 5 do 28 dni od ich wpływu, tj.: zgodnie z terminem określonym w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>33</sup>. O sposobie załatwienia skargi zawiadamiano skarżącego (art. 237 § 3 kpa). W wyniku rozpatrzenia przedmiotowych skarg 3 uznano za bezzasadne. W przypadku 2 uzasadnionych skarg, które dotyczyły bezzasadnego zajęcia rachunku bankowego, podjęto stosowne działania oraz zobowiązano odpowiedzialnych pracowników do rzetelnego wypełniania obowiązków wynikających z zakresów służbowych. Podjęto również działania profilaktyczne w celu wyeliminowania nieprawidłowości wskazanych w skargach, poprzez pouczenie pracowników Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek 1 o zasadach rozliczania kont płatników składek oraz stosowaniu większej staranności i rzetelności w przypadku konieczności dokonania ograniczenia lub umorzenia postępowania egzekucyjnego. Zastosowany w toku rozpatrywania skarg tryb i terminy były także zgodne z procedurą wewnętrzną określoną w *Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych*<sup>34</sup>.

W 2013 r. (do 30 listopada) do Oddziału wpłynęło 30 skarg, wśród których żadna nie dotyczyła przebiegu postępowania egzekucyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 912 - 960]

1.9.1. W 2012 r. i 2013 roku (do 30 listopada) Dyrektor Oddziału wydała 319 decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności na osoby trzecie (192 w 2012 i 127 w 2013 roku), od których wniesiono 17 odwołań (odpowiednio: 12 i 5). W jednym przypadku uznano zasadność odwołania, w sześciu oddalono zarzuty, a 9 odwołań było w trakcie kontroli NIK przedmiotem rozpoznania. W zakresie odpowiedzialności spadkobierców wydano 126 decyzji (45 w 2012 i 81 w 2013 roku), od których wniesiono 8 odwołań, stanowiących 6,3% wydanych w tym okresie decyzji. W dwóch przypadkach uznano zasadność odwołania, w dwóch oddalono zarzuty, a 4 odwołania były w trakcie rozpoznania.

W 2012 roku i w I półroczu 2013 wpłynęło do Oddziału 117 wniosków o ponowne rozpatrzenie wniosku o umorzenie zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (86 w 2012 r. i 31 w 2013 roku). Niezasadność wniosku uznano

<sup>32</sup> Kontrole przeprowadzono w Inspektoracie w Pszczynie.

<sup>33</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 – zwanej dalej: „kpa”.

<sup>34</sup> Wprowadzonej zarządzeniem Nr 44 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 lipca 2008 r., zmienionym zarządzeniem Nr 1 z dnia 10 stycznia 2011 r.

w 88 przypadkach (odpowiednio 67 i 21), co stanowiło 71,5% złożonych wniosków. Spośród złożonych wniosków 10 oddalono po stwierdzeniu uchybienia terminu do jego złożenia, 9 skutkowało umorzeniem zadłużenia, 4 skierowano do ponownego rozpatrzenia. Jedno postępowanie zawieszono na wniosek dłużnika, a 5 nie zostało zakończonych.

Rozpatrywanie przedmiotowych odwołań i wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw o umorzenie zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne następowało na zasadach określonych w rozdziale 10 kpa.

[Dowód: akta kontroli str. 961 - 967]

1.10. W ramach porozumienia z Państwową Inspekcją Pracy<sup>35</sup> Oddział realizował między innymi działania z zakresu przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu. Współpraca w tym zakresie polegała na wzajemnej wymianie informacji dotyczących stwierdzonych u pracodawców przypadków nieprawidłowości w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz danych statystycznych.

W ramach działań własnych podejmowanych w przedmiotowym zakresie Oddział współpracował ze słowacką instytucją ubezpieczeniową<sup>36</sup> w celu wyeliminowania przypadków fikcyjnego zatrudniania się polskich przedsiębiorców zagranicą, skutkujących nie opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne w kraju.

Przeciwdziałanie występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu opłacania składek Oddział prowadził także poprzez: czynności zmierzające do wyeliminowania zjawiska fikcyjnego przejmowania pracowników (8 postępowań wyjaśniająco-kontrolnych), kontrole płatników składek oraz tzw. donosy, które każdorazowo były szczegółowo analizowane, co w uzasadnionych przypadkach było podstawą wszczęcia kontroli doraźnej.

[Dowód: akta kontroli str. 968 - 992]

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

1. W Oddziale w sposób przewlekły dokonywano ustaleń dotyczących kwot zaległości 3 z 30 objętych szczegółowym badaniem dłużników<sup>37</sup> z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>38</sup>. Skutkiem powyższego 6 upomnień wystawiono i wysłano w czasie powyżej trzech miesięcy (tj.: od 1 do 36 miesięcy) od upływu 90 dni<sup>39</sup> od ustawowego terminu płatności składek. Opieszałość ta przyczyniła się do zwłoki w prowadzeniu dalszych czynności w toku postępowania egzekucyjnego. Jedno i dwu-miesięczne opóźnienie w ustaleniu przez pracowników Oddziału zadłużenia płatnika z tytułu składek za maj i czerwiec 2010 r. w kwocie 92,60 zł<sup>40</sup>, według wyjaśnienia pracownika *Referatu Rozliczeń Kont Płatników Składek* Oddziału, było spowodowane niemożnością doręczenia płatnikowi zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie określenia zaległości. Zdaniem NIK dalsza zwłoka w okresie od 20 sierpnia 2010 r. do chwili wydania decyzji w dniu 26 listopada 2010 r. nie była

Ustalone  
nieprawidłowości

<sup>35</sup> W myśl § 6 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do kompetencji Centrali ZUS należy między innymi opracowywanie analiz i prognoz z zakresu działalności ZUS (pkt 8). W oparciu o wyżej wymienione kompetencje Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zawarł w dniu 5 listopada 2010 r. porozumienie z Głównym Inspektorem Pracy w sprawie współdziałania organów ZUS i Państwowej Inspekcji Pracy (PIP).

<sup>36</sup> Socialna Poistovna.

<sup>37</sup> R.B.-NIP-6421088455, D.T.-NIP-6471011644, F.E.-NIP-6351422847

<sup>38</sup> Stanowiących 0,4% wartości zaległości wynikających z 58 analizowanych tytułów wykonawczych o łącznej wartości zaległości 373 705,70 zł.

<sup>39</sup> Za nieprawidłowe NIK przyjęła brak działań w czasie powyżej trzech miesięcy od terminu płatności składki. NIK zwraca uwagę, że standardy rozliczeń kont płatników składek obowiązujące w ZUS od 1 czerwca 2012 r. przewidują, że aktywne konta płatników składek należy rozliczać nie rzadziej niż raz na 3 miesiące.

<sup>40</sup> termin ich wymagalności upłynął odpowiednio 10 czerwca i 12 lipca 2010 r.

uzasadniona bowiem w okresie tym ZUS nie prowadził innych czynności w przedmiotowym postępowaniu. NIK zwraca również uwagę, że przyczyną ww. sytuacji mógł być niewłaściwie działający system KSI ZUS, który nie umożliwiał pracownikom bieżącego wyszukiwania płatników posiadających zadłużenie.

[Dowód: akta kontroli str. 254-264, 541-552, 607-618, 655-667]

2. Ze zwłoką (powyżej 45 dni<sup>41</sup> po upływie terminu doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji ustalającej wysokość zadłużenia) wystawiono 8<sup>42</sup> z 58 analizowanych tytułów wykonawczych. I tak:

- 3 tytuły wykonawcze o łącznej wartości 31 713,10 zł wystawiono po upływie 5 miesięcy od daty doręczenia 2 płatnikom<sup>43</sup> upomnienia,
- dwa tytuły wykonawcze<sup>44</sup> o łącznej wartości 738,80 zł wystawiono po upływie 4 miesięcy od daty doręczenia płatnikowi decyzji o przypisie składki. Przyczyną zwłoki, wg wyjaśnienia Kierownika Inspektoratu w Wodzisławiu Śl. była konieczność sporządzenia dokumentów rozliczeniowych zgodnie z wydaną decyzją, co łącznie z doręczeniem płatnikowi ww. informacji przedłużyło okres załatwiania sprawy. W ocenie NIK, nie usprawiedliwia to opóźnienia, ponieważ w celu wydania decyzji o przypisie składki pracownicy dysponowali dokumentacją rozliczeniową konta płatnika. Ponadto Inspektorat ZUS w Wodzisławiu Śl. wystawił jeden tytuł wykonawczy na kwotę 8 426,20 zł po upływie miesiąca od doręczenia upomnienia płatnikowi.
- dwa tytuły wykonawcze na kwotę 2 663,50 zł zostały wystawione przez Inspektorat w Tychach po upływie miesiąca od daty doręczenia upomnień płatnikowi;

Wyjaśniając przyczyny powyższych opóźnień pracownicy komórek realizujących w Oddziale i inspektoratach czynności egzekucyjne wskazali także na zbyt dużą liczbę kont płatników przypisanych pracownikom Oddziału i Inspektoratu rozliczającym konta, wynoszącą ok. 1200 kont, podczas gdy jeden pracownik ma możliwość rozliczenia w miesiącu jedynie ok. 135 kont.

[Dowód: akta kontroli str. 273-292, 354-383, 529-540, 553-566, 631-642]

3. W 1 z 30 przeanalizowanych przypadków Inspektorat w Wodzisławiu Śl. podjął czynności w celu przeniesienia odpowiedzialności za zadłużenie spółki cywilnej z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 3 519,90 zł<sup>45</sup>, ze zwłoką wynoszącą 10 miesięcy od daty umorzenia postępowania egzekucyjnego wobec tego płatnika z uwagi na nieściągalność należności. Dopiero w trakcie kontroli NIK powiadomiono wspólników spółki o wszczęciu postępowania w powyższej sprawie oraz wystąpiono do Urzędu Skarbowego w Jastrzębiu Zdroju z wnioskiem o podanie osób, które były wspólnikami spółki i w jakich okresach, jednakże kierownik Inspektoratu w Wodzisławiu Śl. nie wyjaśnił przyczyn zaistnienia ww. zwłoki. Natomiast w latach 2012 i 2013 w 1 przypadku Oddział nie podjął czynności mających na celu przeniesienie odpowiedzialności za zadłużenie spółki cywilnej na jej wspólników, po

<sup>41</sup> termin ten wynika z przyjętego przez Prezesa ZUS wskaźnika terminowości wystawiania tytułów wykonawczych rozumianego jako iloraz liczby tytułów wykonawczych wystawionych w ciągu 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji pomniejszonej o liczbę tytułów anulowanych do liczby tytułów wykonawczych razem, w danym okresie sprawozdawczym. 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 bezwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych.

<sup>42</sup> O łącznej wartości 43 541,60 zł.

<sup>43</sup> P-T. Sp. z o.o. NIP-6330004688, A.Ś. NIP- 6420407384

<sup>44</sup> Rb II 1557/2009 i Rb II 1558/2009 z 2 kwietnia 2009 r.

<sup>45</sup> Za listopad i grudzień 2010 r., wynikające z tytułów wykonawczych nr TW1340511008622 i TW1340511008623.



umorzeniu przez urząd skarbowy postępowania egzekucyjnego (dot. tytułów wykonawczych<sup>46</sup> na łączną kwotę 5 134,30 zł) z uwagi na nieściągalność należności spowodowaną brakiem prowadzenia przez ww. dłużnika bieżącej działalności, brak dochodów i majątku spółki. Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia dalszych działań egzekucyjnych naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału wskazał zbyt dużą liczbę płatników przypisanych pracownikom Oddziału oraz ograniczenia w zakresie bieżącego rozliczania kont płatników.

[Dowód: akta kontroli str. 497-528]

4. Inspektoraty w Tychach i Wodzisławiu Śl. opieszale przekazały właściwym urzędom skarbowych 4 tytuły<sup>47</sup> na łączną kwotę 11 166,90 zł (z 58 analizowanych o łącznej wartości 373 705,70 zł) ze zwłoką wynoszącą 5 miesięcy od daty wystawienia tytułów. Stwierdzono, że w tym okresie nie prowadzono czynności mających na celu ustalenie majątku dłużnika w celu zajęcia na poczet zaległości oraz ze zwłoką 3 miesięcy od daty uzyskania informacji o nieskuteczności zajęcia rachunku bankowego. Pracownicy Inspektoratu w Tychach w sprawie ww. zwłoki wyjaśnili m.in., że na dzień wystawienia tytułów wykonawczych nie posiadano informacji o aktualnym rachunku bankowym, i że nie ujawniono żadnego innego środka majątkowego, a wcześniejsze postępowania egzekucyjne prowadzone przez US w Tychach były nieskuteczne. Okoliczności te potwierdzają zatem bezskuteczność podjętych przez Inspektorat czynności egzekucyjnych i zdaniem NIK zobowiązywały do niezwłocznego przekazania przedmiotowych tytułów Naczelnikowi US w Tychach. W ocenie NIK, nie można także uwzględnić wyjaśnień pracowników Inspektoratu w Wodzisławiu Śl. w sprawie przyczyny zaistnienia zwłoki w przekazaniu tytułów do US w Wodzisławiu Śl. (kompletowanie dokumentacji) ponieważ dokumentacja ta była w posiadaniu Inspektoratu, a tym samym brak jest uzasadnienia dla tak długotrwałego postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 308-325, 485-496]

5. Inspektorat w Tychach nie wystawił nowych tytułów wykonawczych na kwotę 10 736,10 zł w stosunku do prezesa zarządu spółki z o.o., na którego w styczniu 2012 przeniesiono odpowiedzialność za zadłużenie z tytułu składek. Wg wyjaśnienia z-cy kierownika Inspektoratu w Tychach przedmiotowych tytułów nie wystawiono, ponieważ Inspektorat nie posiadał informacji o majątku (wynagrodzeniu, świadczeniach z ubezpieczenia społecznego) lub źródłach dochodu przewyższających kwotę wydatków egzekucyjnych. Według powyższych wyjaśnień dodatkową okolicznością były także wcześniejsze umorzenia postępowań egzekucyjnych z uwagi na ich bezskuteczność.

[Dowód: akta kontroli str. 308-325]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Oddziału podejmowane w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek.

<sup>46</sup> W6-16400/2004 z 3 listopada 2004 r. i W6-15234/2004 z 11 października 2004 r.

<sup>47</sup> TW1340410007706 i TW1340410007707 z 6 grudnia 2010 r. oraz Rb-12303/2010 i Rb012304/1010 z 27 sierpnia 2010 r.

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

2.1. W okresie od 2010 do 30 listopada 2013 r. do Oddziału wpłynęło łącznie 2524 wniosków o umorzenie należności z tytułu składek (z czego 1076 w 2010, 805 w 2011, 643 w 2012 oraz 345 do 30 listopada 2013 r.), 244 wniosków o odroczenie terminu płatności (65 w 2010, 104 w 2011, 79 w 2012 i 49 do 30 listopada 2013 r.) oraz 4782 wnioski o rozłożenie należności na raty (1311 w 2010, 1834 w 2011, 1637 w 2012 oraz 941 do 30 listopada 2013 r.)

W powyższym okresie w Oddziale wydano łącznie 638 decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek (523 w 2010, 76 w 2011, 39 w 2012 i 16 w 2013 r.), zawarto 9 umów o odroczenie terminu płatności (3 w 2010, 2 w 2011, 4 w 2012 i 2 w 2013 r.) oraz 1067 umów o rozłożenie należności na raty (239 w 2010, 349 w 2011, 479 w 2012 i 219 do listopada 2013 r.).

Według Kierownika Wydziału Realizacji Dochodów Inspektoratu ZUS w Wodzisławiu Śl., odpowiedzialnego za sprawy udzielania ulg, przyczyną istotnego spadku liczby wydanych w latach 2011 i 2012 decyzji umarzających w stosunku do liczby wydanych decyzji w roku 2010<sup>48</sup> było zakończenie procesu rozpatrywania wniosków złożonych do Oddziału w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe<sup>49</sup>. Uwzględniając powyższe okoliczności, liczba decyzji umarzających należności wydanych wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy o s.u.s. w latach 2010-2012 wynosiła odpowiednio 5, 12 i 11. Wzrost liczby udzielonych zgód na rozłożenia należności na raty w okresie od 2010 do 2012 r.<sup>50</sup> był – według wyjaśnienia Kierownika Wydziału Realizacji Dochodów Inspektoratu ZUS w Wodzisławiu Śl. - związany ze wzrostem ilości wniosków, które wpłynęły do Oddziału w poszczególnych latach oraz wzrostem ilości pozytywnych rozstrzygnięć w ramach odstępstw od zasad opisanych w *Jednolitych standardach udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek* (z 18% w 2010 r. do 29% spraw w 2012 r.) Zgodnie z ww. wyjaśnieniami analiza kart Raportów Przełamania Standardów wskazuje, że najczęstszą okolicznością uzasadniającą udzielenie ulgi był brak możliwości uregulowania należności z tytułu składek w ustawowym terminie z przyczyn niezależnych od płatników (np. nieregulowania należności przez niewypłacalnych lub niesolidnych kontrahentów oraz ogólny kryzys gospodarczy).

Kwota udzielonych ulg<sup>51</sup> w latach 2011, 2012 oraz do 30 listopada 2013 r. wyniosła odpowiednio 18 150,5 tys. zł, 11 158,7 tys. zł i 7 369,3 tys. zł. Najwyższy wartościowo udział w kwocie udzielonych ulg, w latach 2011-2012, miały należności objęte układami ratalnymi (odpowiednio 95,7% i 98,4%), natomiast w okresie 11 miesięcy 2013 r. należności umorzone (60,4%), których wzrost wartości w tym okresie wynikał z umorzeń nieuregulowanych należności na podstawie ustawy abolicyjnej. W latach 2011 -2012 wzrosła kwota uzyskanych przez Oddział wpływów z tytułu zwartych układów ratalnych z 12 851,7 tys. zł (za 2011 r.) do kwoty 17 034,0 tys. zł (za 2012 r.). W latach 2011 i 2012 nie wystąpiły wpłaty z tytułu odroczenia terminu płatności należności składek<sup>52</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 17, 111-129, 265-270 ]

<sup>48</sup> z 523 w roku 2010 do 76 w roku 2011 i 39 w roku 2012.

<sup>49</sup> Dz. U. nr 71, poz. 609, ustawa ta umożliwiała umorzenie składek na ubezpieczenia społeczne osobom, które w przeszłości prowadziły działalność gospodarczą a równocześnie przebywały na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym, tzw. ustawa abolicyjna.

<sup>50</sup> 239 w roku 2010, 349 w roku 2011 i 479 w roku 2012.

<sup>51</sup> Tj. umorzeń należności, należności objętych odroczeniem terminu płatności i objętych układami ratalnymi.

<sup>52</sup> W 2010 roku – 187,8 tys. zł.

2.2. W wyniku analizy dokumentacji 30 spraw z łącznej liczby 1186 ulg udzielonych przez Oddział w latach 2011-2013 (10 umorzeń należności, 5 odroczeń terminu płatności i 15 układów ratalnych) rozpatrywanych przez Inspektorat ZUS w Wodzisławiu Śl. na podstawie uregulowań *Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*<sup>53</sup> stwierdzono, m.in. że:

- dokumentacja tych postępowań była kompletna i zawierała m.in. uzasadnienie i opinie Komisji Opiniującej ds. Ulg i Umorzeń działającej w strukturze Oddziału na podstawie postanowień ww. *Instrukcji*,
- przyznanie ulg zostało poprzedzone przeprowadzeniem przez pracowników Inspektoratu analizy możliwości płatniczych ubiegających się o przyznanie ulgi<sup>54</sup> oraz ustaleniem oceny ratingowej kondycji ekonomiczno-finansowej - wg modelu przyjętego w ZUS,
- umarzając należności każdorazowo wydano decyzję administracyjną: w 4 przypadkach decyzja została podjęta w sytuacji stwierdzenia przesłanki całkowitej nieściągalności należności z tytułu składek, potwierdzonej ustaleniem, że dłużnik nie posiadał majątku o wartości egzekucyjnej. W pozostałych 6 przypadkach w toku przeprowadzonego postępowania pracownicy Inspektoratu analizowali efekty przeprowadzonego wcześniej postępowania egzekucyjnego, stwierdzając że nie przyniosło ono skutku w postaci uregulowania zaległości z uwagi na sytuację materialną dłużnika,
- w żadnym ze zbadanych przypadków nie umorzono należności z tytułu składek, które były uprzednio zabezpieczone poprzez wpis hipoteki w księdze wieczystej nieruchomości dłużnika lub poprzez dokonanie zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika,
- układami ratalnymi nie objęto należności, które uległy przedawnieniu,
- w 2 przypadkach nie doszło do zawarcia umowy o rozłożenie zaległości na raty z uwagi na brak akceptacji dłużnika dla wyliczonej wysokości raty,
- w przypadku postępowań, w których nastąpiło tzw. przełamanie standardu Inspektorat w Wodzisławiu Śl. sporządzał karty sprawozdawcze RPS (Raporty Przełamania Standardów) i przekazywał je terminowo pocztą elektroniczną do Centrali ZUS.

[Dowód: akta kontroli str. 130-191, 199-252, 1002-1005]

W latach 2011 – 2013 Oddział podjął 296 indywidualnych rozstrzygnięć (64 w 2011, 148 w 2012 i 84 w 2013 r.) w sprawach dotyczących umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności z tytułu składek w trybie innym, niż wynikającym z ww. *Instrukcji*. Łączne kwoty udzielonych ulg i umorzeń w sprawach gdzie dokonano przełamania standardów w powyższym okresie wynosiły, odpowiednio: 2 118,2 tys. zł, 3 067,3 tys. zł i 1 968,7 tys. zł.

W wyniku analizy 11 spraw (3,7% z 296) tego typu stwierdzono, że:

- w 6 przypadkach Dyrektor Oddziału po zasięgnięciu opinii Komisji Opiniującej ds. Ulg i Umorzeń Oddziału dokonał w sposób prawidłowy umorzenia należności, pomimo niespełniania przesłanki całkowitej nieściągalności należności. Uzasadniając podejmowane decyzje w tych przypadkach kierowano się ważnym interesem osoby zobowiązanej. Na podstawie przedłożonej przez ww. osoby dokumentacji, Oddział po przeprowadzonej analizie możliwości płatniczych dłużników, uznał za zasadne umorzenie należności z uwagi: na

<sup>53</sup> Wprowadzonej uchwałą nr 12/2010 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej Instrukcją.

<sup>54</sup> W żadnym z analizowanych przypadków Oddział nie prowadził kontroli.

ubóstwo dłużnika i jego rodziny, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, trudną sytuację rodzinną lub zdrowotną płatnika. W uzasadnieniu do propozycji rozstrzygnięcia sprawy podawano, że prowadzenie egzekucji z nieruchomości byłoby społecznie nieuzasadnione bowiem pozbawiałoby to dłużnika (i jego rodziny) jedyne miejsce zamieszkania. Zastosowanie tego odstępstwa było uregulowane w *Jednolitych standardach udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek* obowiązujących w ZUS od 1 kwietnia 2010 r.

- w 5 przypadkach rozstrzygając w sprawie postanowień umowy o rozłożeniu należności na raty uznano za zasadne przyjęcie większej liczby rat (48 i 24 zamiast 6 rat) niż wynikałoby to z ogólnych zapisów postanowień *Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek*. Zdaniem NIK, Oddział w tych przypadkach zastosował odstępstwo od standardów w sposób prawidłowy, z uwagi na ustaloną niską ocenę sytuacji finansowo-ekonomicznej dłużników, których dochody nie umożliwiałyby pokrywania wyższych kwot rat z tytułu istniejących zaległości.

[Dowód: akta kontroli str. 130-215, 253]

2.3. Oddział korzystał z systemów informatycznych wspierających proces udzielania ulg, umożliwiając ich bieżące monitorowanie poprzez następujące aplikacje:

- EW – elektroniczna ewidencja wniosków pozwalająca na bieżące gromadzenie informacji o wnioskach płatników oraz automatyczne generowanie raportów do Centrali ZUS. Aplikacja zawiera m.in. informacje dotyczące danych płatnika, przedmiotu wniosku, sposobu i daty rozpatrzenia sprawy oraz kwot objętych ulgą;
- RSP (Rejestr Spraw) – aplikacja wewnętrzna, opracowana przez pracowników Oddziału, wspomagająca bieżącą pracę, poprzez umożliwienie monitorowania ilości wpływających wniosków oraz zachowania terminów na poszczególnych etapach opracowania sprawy, tj.: daty wysłania do płatnika wezwania o dokumentację, daty upływu terminu do złożenia dokumentacji czy daty podjęcia rozstrzygnięcia;
- KRiOPP (Kategoria ratingowa i obliczanie pomocy publicznej) – wspomagająca proces nadawania podmiotom gospodarczym ubiegającym się o udzielenie ulgi odpowiedniej kategorii ratingowej, a także ustalania wartości udzielonej pomocy publicznej. Aplikacja pozwala także w sposób częściowo zautomatyzowany przeprowadzić analizę finansową przedsiębiorcy prowadzącego pełną księgowość, ustalić stopę referencyjną i harmonogramy spłaty rat;
- ARS (Automatyczne Rozliczanie Składek) – umożliwiająca tworzenie harmonogramów spłaty rat dla pozostałych podmiotów.

Aplikacje EW i ARS umożliwiają generowanie na poziomie Oddziału listy płatników, którym udzielono ulgi. (EW poprzez zastosowanie odpowiedniego filtru, ARS poprzez sporządzenie wydruku *Rejestr zawartych układów ratałnych*.)

Według informacji udzielonej przez Kierownika Wydziału Realizacji Dochodów Oddziału – Inspektorat w Wodzisławiu Śląskim: „*Powyższe programy oraz aplikacje nie dają jednak możliwości generowania listy płatników niewywiązujących się z warunków spłaty należności. Tym samym monitorowanie przebiegu realizacji układów ratałnych i odroczenia terminu płatności składek następuje poprzez co miesięczne rozliczanie wpłat i jest czynnością ściśle związaną z rozliczaniem konta płatnika składek. Monitorowanie spłaty ulg należy do obowiązków pracowników na*

stanowiskach ds. rozliczeń i następuje zgodnie z przydzielonym zakresem płatników według nadanych numerów NIP”.

[Dowód: akta kontroli str. 98-100]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Oddział uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>55</sup>, wnosi o podjęcie działań:

1. Zwiększających nadzór nad terminowością wdrażania i przeprowadzania postępowania egzekucyjnego.
2. Zapewniających bieżące podejmowanie czynności egzekucyjnych w przypadkach przeniesienia odpowiedzialność za zadłużenie na osoby trzecie.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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 15 stycznia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontrolerzy:  
Iwona Soroczyńska  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....  
**Artur Stekla  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

<sup>55</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm., zwanej dalej: *ustawą o NIK*