



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-024-01/2013
P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@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 Łodzi. |
| Kontrolerzy | Ryszard Kościelecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88267 z dnia 2 października 2013 r. Stanisław Włazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88312 z dnia 10 grudnia 2013 r. Maciej Kończalik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88310 z dnia 9 grudnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str.1-6] |
| Jednostka kontrolowana | Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Tomaszowie Maz. 97-200 Tomaszów Maz. ul. Prezydenta Ignacego Mościckiego 40/42 (dalej „Oddział”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Krzysztof Smejda – Dyrektor Oddziału. [dowód: akta kontroli str. 7] |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Oddziału ZUS w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w latach 2012 -2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Oddział ZUS, w skontrolowanych postępowaniach, korzystał z dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz rzetelnie realizował uprawnienia w zakresie umarzania i rozkładania należności na raty.

W wybranej do kontroli próbie 30 postępowań egzekucyjnych stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły opóźnień w wystawieniu 2 upomnień do zapłaty należności oraz 2 tytułów wykonawczych w celu wyegzekwowania zaległości, a także jednego przypadku opóźnienia w przekazaniu akt egzekucyjnych do komornika sądowego. Stwierdzono ponadto, że w jednej sprawie działania egzekucyjne podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK.

¹ 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

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym zadanie rozliczania należności z tytułu składek należało do wydziałów lub referatów rozliczeń kont płatników składek, wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej Oddziału i 5 jednostek terenowych tj. Inspektoratach w Belchatowie, Opocznie, Piotrkowie Trybunalskim, Radomsku i Skierniewicach.

Zadaniem tych komórek było również wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych w odniesieniu do nieuregulowanych składek ZUS.

Prowadzeniem egzekucji administracyjnej na podstawie otrzymanych tytułów wykonawczych zajmowały się w Oddziale i ww. jednostkach odpowiednie komórki realizacji dochodów (wydziały, referaty lub stanowiska).

[akta kontroli str.8]

W latach 2010-2013 (I półrocze) stan należności Oddziału z tytułu składek zwiększył się z kwoty 252.162 tys. zł do 335.163 tys. zł tj. o 32,9%. W I półroczu 2013 r. zadłużenie płatników z tytułu składek wzrosło w stosunku do stanu na koniec 2012 r. o kwotę 38.616 tys. zł tj. o 13%. Największy procentowy wzrost należności wystąpił w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - o 30% (z 181.906 tys. zł do 236.515 tys. zł). Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. zadłużenie podmiotów znajdujących się w upadłości wynosiło 86.218 tys. zł, co stanowiło 25,7% należności ogółem.

[akta kontroli str. 12, 18-20]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przyczyną wzrostu należności w latach 2012-2013 (I półrocze) był systemowy przypis składek z urzędu (od 2012 r. aplikacja BW jest zasilana zdarzeniami wygenerowanymi w ramach systemowego wymiaru składek z urzędu na podstawie ostatniej niezerowej deklaracji rozliczeniowej złożonej przez płatnika składek), kryzys gospodarczy w kraju oraz wysokie koszty prowadzenia działalności, co skutecznie obniżało zdolności płatnicze przedsiębiorców.

[akta kontroli str. 295-307]

W latach 2012-2013 (I półrocze) skierowano do egzekucji łącznie 139.551 tytułów wykonawczych na kwotę 159.626 tys. zł (104.285 tytułów na 113.685 tys. zł w 2012 r. i 35.266 tytułów na 45.941 tys. zł w I półroczu 2013 r.). Ponad połowa tytułów wykonawczych (59,3%) na kwotę 102.921 tys. zł (64,5% ogólnej wartości) skierowana została do egzekucji przez komórki organizacyjne ZUS (egzekucja własna), 29,5% tytułów na kwotę 33.469 tys. zł realizowanych było przez naczelników urzędów skarbowych, a 11,2% na 23.236 tys. zł dotyczyło egzekucji prowadzonej w innym trybie.

Liczba skierowanych do egzekucji tytułów wykonawczych zmniejszyła się z 107.371 w 2010 r. do 104.285 w 2012 r. tj. o 2,9%. Jednocześnie odnotowano wzrost kwoty objętej tytułami z 93.911 tys. zł do 113.685 tys. zł (o 21,1%). W 2012 r. do egzekucji prowadzonej przez Oddział skierowano 64.704 tytuły wykonawcze (o 6,7% mniej niż w 2011 r.). Objęto nimi kwotę 73.999 tys. zł tj. o 29,9% wyższą niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. skierowano 18.105 tytułów na 28.922 tys. zł.

[akta kontroli str. 12]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że spadek liczby tytułów skierowanych do egzekucji był wynikiem rozpoczęcia w 2012 r. wystawiania tytułów wykonawczych wielopozycyjnych.

[akta kontroli str. 295-307]

W 2012 r. wpływy z egzekucji wyniosły 37.875 tys. zł i były wyższe niż w 2011 r. o kwotę 8.019 tys. zł tj. o 26,9%. W I półroczu 2013 r. wynosiły 19.619 tys. zł. Najwyższe wpływy pochodziły z wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji. W 2012 r. uzyskano z tego tytułu 15.308 tys. zł tj. o 93,4% więcej niż w 2011 r.

Wpływy z egzekucji własnej Oddziału zmniejszyły się z kwoty 16.222 tys. zł w 2011 r. do 11.831 tys. zł w 2012 r. tj. o 27,1%, głównie z rachunków bankowych (z 13.034 tys. zł do 8.995 tys. zł). W I półroczu 2013 r. wyniosły one 6.057 tys. zł, co stanowiło 51,2% wpływów w 2012 r. Najskuteczniejszymi środkami egzekucyjnymi w okresie objętym kontrolą w ramach egzekucji własnej były: egzekucja z rachunków bankowych (80,7%), wierzytelności pieniężnych (12%) i wynagrodzenia za pracę (5,9%).

Kwota wyegzekwowana przez urzędy skarbowe zwiększyła się z 4.323 tys. zł w 2011 r. do 5.704 tys. zł w 2012 r., a w I półroczu 2013 r. wyniosła 1.933 tys. zł.

[akta kontroli str. 14-15]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zmniejszenie wpływów z egzekucji własnej spowodowane było zwiększeniem wpływów pochodzących ze zbiegów egzekucji administracyjnej i sądowej w latach 2012-2013, co wiązało się z przejęciem prowadzenia łącznej egzekucji przez urząd skarbowy lub komornika sądowego.

[akta kontroli str. 295-307]

W latach 2010-2012 wpływy uzyskane w wyniku zawartych układów ratalnych zwiększyły się z 2.898 tys. zł do 3.442 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. wyniosły 1.525 tys. zł.

[akta kontroli str. 14]

Wskaźnik efektywności egzekucji własnej prowadzonej przez Oddział zmniejszył się z 47,3% w 2011 r. do 41,8% w 2012 r. i 17,1% w 2013 r. (I półrocze).

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe zwiększył się z 9,9% w 2011 r. do 11,5% w 2012 r., a w I półroczu wynosił 5,2%.

[akta kontroli str. 14-15]

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, na zmniejszenie wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez Oddział, wpływ miało zwiększenie liczby zbiegów egzekucji administracyjnej i sądowej w latach 2012-2013.

[akta kontroli str. 295-307]

Poniesione przez Oddział wydatki z tytułu egzekucji wyniosły w 2012 r. 463,6 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 168,6 tys. zł tj. o 57,2%. W I półroczu 2013 r. wyniosły 134,2 tys. zł. Najwyższe kwoty wydatkowane w ramach egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe – 247,3 tys. zł w 2011 r., 411,1 tys. zł w 2012 r. i 109,4 tys. zł w I półroczu 2013 r. Nie ponoszono wydatków w ramach egzekucji własnej Oddziału.

[akta kontroli str. 15]

Rzeczywisty stan zadłużenia płatników z tytułu należnych składek ustalany był przy pomocy aplikacji BW (brak wpłat) oraz listy szacowanych zadłużeń przekazywanych z Centrali ZUS, zawierających m.in. dane identyfikacyjne płatnika oraz wysokość salda należności (dodatniego, zerowego lub ujemnego).

[akta kontroli str. 9-11, 258-263]

Analiza 30 postępowań egzekucyjnych wykazała, że we wszystkich sprawach prowadzone były działania przedegzekucyjne. W 2 sprawach wystawiono decyzję stwierdzającą wysokość zadłużenia, a w pozostałych 28 – upomnienie wzywające do uregulowania należności. Dokumenty te zostały prawidłowo wystawione i doręczone.

W 15 sprawach upomnienie wystawione zostało w latach 2012-2013, z tego w 13 sprawach w okresie do 2 miesięcy od ujawnienia zaległości.

Spośród 18 tytułów wykonawczych na zaległość wystawionych w badanym okresie, 16 tytułów wystawiono w terminie do 45 dni od daty doręczenia upomnienia. Prawidłowo podawano w tytułach dane dłużnika oraz kwotę i okres zadłużenia.

Postępowanie egzekucyjne wdrażane było niezwłocznie po wystawieniu tytułów wykonawczych z zastosowaniem środków egzekucyjnych, określonych w art. 19 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²

W przypadku bezskuteczności egzekucji własnej Oddział bezzwłocznie kierował tytuły wykonawcze do właściwego naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

Nie stwierdzono przypadków prowadzenia przez urzędy skarbowe egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego.

W badanym okresie w 6 przypadkach wystąpił zbieg egzekucji administracyjnej, a sprawy niezwłocznie przekazano do naczelników urzędów skarbowych w celu dalszego prowadzenia egzekucji, zgodnie z art. 63 powołanej wyżej ustawy.

W latach 2012-2013 (I półrocze) w 2 postępowaniach nastąpił zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej i do jej łącznego prowadzenia wyznaczony został komornik sądowy. Oddział niezwłocznie przekazał w jednej sprawie akta egzekucyjne komornikowi sądowemu.

W analizowanych postępowaniach nie wystąpiły okoliczności uzasadniające zawiadomienie organu egzekucyjnego o zmianie wysokości należności, a także inne okoliczności mające wpływ na efektywność egzekucji. Realizację wniosków o prowadzenie egzekucji monitorowano m.in. za pomocą „przeglądarki tytułów wykonawczych”.

[akta kontroli str. 21-44, 202]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie w przypadku 2 postępowań, upomnienia wzywające zobowiązanych do zapłaty należności wystawiono po upływie 3 i 6 miesięcy od ujawnienia zaległości³.

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek wyjaśniła, że w jednym przypadku przyczyną opóźnienia w wystawieniu upomnienia było oczekiwanie pracownika na wygenerowanie się w aplikacji BW czterech okresów rozliczeniowych w celu wystawienia czteropozycyjnego upomnienia, a w drugim – wysłanie upomnienia poprzedzone zostało wezwaniem do zapłaty, gdyż zadłużenie wystąpiło po raz pierwszy. Wskazała, że opóźnienia w podejmowaniu czynności przedegzekucyjnych wynikają z dużego obciążenia pracą oraz konieczności realizacji innych zadań terminowych np. poświadczania stanu kont dla celów zasiłkowych czy emerytalno-rentowych.

[akta kontroli str. 21-22, 35-38, 258-294]

2. W 2 sprawach tytuły wykonawcze na zaległości w łącznej kwocie 1.661,00 zł wystawiono po upływie 5 i 6 miesięcy od daty doręczenia upomnienia⁴

[akta kontroli str. 27-30]

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek w złożonych wyjaśnieniach uzasadniła, że przyczyną opóźnienia w wystawieniu jednego tytułu było prowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz błędy w dokumentach rozliczeniowych. W drugiej sprawie, w której nastąpiła zmiana siedziby płatnika i jednostki terenowej ZUS, zwłoka w wystawieniu tytułu spowodowana była migracją konta i oczekiwaniem na przekazanie dokumentów dotyczących płatnika i konta w systemie ARS .

[akta kontroli str. 258-263]

3. W latach 2012-2013 (I półrocze) w jednym przypadku, w którym do łącznego prowadzenia egzekucji wyznaczony został komornik sądowy, Oddział przekazał akta egzekucyjne komornikowi po upływie 2 miesięcy od daty otrzymania postanowienia sądu w tej sprawie⁵.

Kierownik Oddziału Egzekucji wyjaśniła, że po otrzymaniu postanowienia sądu próbowano ustalić inny środek egzekucyjny.

[akta kontroli str. 41-46]

Analizą objęto 20 podmiotów posiadających (na dzień 5-6.11.2013 r.) zaległości w łącznej kwocie 466.846 zł, wobec których nie podjęto działań egzekucyjnych.

³ Przyjęto że ujawnienie zaległości nastąpiło z chwilą wygenerowania sprawy w aplikacji BW (brak wpłat). TW4420013001447 – upomnienie w kwocie 4.406,40 zł (za okres sierpień-listopad 2012 r.) dla należności za sierpień-październik 2012 r. wystawiono w dniu 19.03.2013 r. , natomiast wygenerowanie sprawy w aplikacji BW miało miejsce 9.12.2012 r., TW1420012001256 – upomnienie na kwotę 2,171,30 zł za marzec 2011 r. wystawiono 13.01.2012 r. (wygenerowanie sprawy z aplikacji BW w czerwcu 2011 r.)

⁴ Za nieprawidłowe przyjęto wystawienie tytułu po upływie 45 dni od daty doręczenia upomnienia. TW4420013001086 na kwotę 1.113,00 zł za okres maj – lipiec 2012 r. wystawiono w dniu 14.03.2013 r., a upomnienie doręczono 20.09.2012 r. TW 1420012003100 na kwotę 548,00 zł za styczeń 2011 r. wystawiono w dniu 19.03.2012 r. (upomnienie doręczono 2.09.2011 r.)

⁵ TW1420011002700 – tytuł wykonawczy na kwotę 233,30 zł przekazano do komornika sądowego w dniu 22.04.2013 r., a postanowienie sądu wpłynęło do Oddziału 7.02.2013 r.

Analiza wykazała, że przyczynami niepodjęcia działań egzekucyjnych były:

- brak możliwości skutecznego prowadzenia czynności przedegzekucyjnych tj. doręczenia wezwania do zapłaty, upomnienia, decyzji o przypisie składek oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania w celu wydania decyzji o zadłużeniu (6 sprawy),
- zgon płatnika i trwające w związku z tym postępowanie w celu przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania na spadkobierców i współników spółki (2 sprawy),
- wniesienie odwołania przez płatników od decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania spółki na członka zarządu spółki oraz decyzji stwierdzającej zadłużenie płatnika wobec ZUS z tytułu nieopłaconych składek (2 sprawy),
- złożenie wniosku o umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej, co skutkowało wstrzymaniem czynności egzekucyjnych oraz wniosku o udzielenie ulgi w formie układu ratałnego (2 sprawy),
- konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie prawidłowego okresu działalności i podlegania ubezpieczeniom społecznym płatników (2 sprawy wszczęte w IV kwartale 2012 r. i III kwartale 2013 r.). Na dzień zakończenia kontroli NIK postępowania były w toku,
- trwający proces uzgadniania sald SEKIF-FW w celu przejścia na obsługę sald w aplikacji SEKIF (4 sprawy). Jak wyjaśnił Dyrektor zgodnie z pismem Departamentu Realizacji Dochodów z dnia 4.06.2013 r. (znak 992200/411-175/2013/RKP) do czasu uzgodnienia salda i przejścia na obsługę salda z systemu SEKIF nie można było kierować należności do przymusowego dochodzenia na kontach, na których dotychczas postępowanie egzekucyjne nie zostało wdrożone. W 3 z tych spraw w toku kontroli NIK nastąpiło przejście do SEKIF i Oddział wystawił upomnienia wzywające płatników do zapłaty należności, przy czym w jednej sprawie płatnik uregulował zadłużenie w całości,
- w jednej sprawie zadłużenie faktycznie nie wystąpiło, gdyż okazało się, że dłużnik opłacał składki ubezpieczeniowe na niewłaściwe konto w ZUS, na którym powstała nadpłata. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że powyższa nadpłata po przeksięgowaniu na konto płatnika rozliczy wygenerowane zadłużenie.

W ocenie NIK wskazane powyżej przyczyny braku działań egzekucyjnych były uzasadnione.

W odniesieniu do jednego płatnika działania egzekucyjne podjęte zostały dopiero w trakcie kontroli NIK. W sprawie zakończonej decyzją nr RWA:4203411DZP-DZ12/0177 z dnia 16.11.2012 r. stwierdzającą zadłużenie płatnika z tytułu nieopłaconych składek za okres od października 2005 r. do kwietnia 2008 r., egzekucję należności (wystawienie tytułów wykonawczych) za ww. okres w kwocie 22.009,20 zł wdrożono w dniu 28.10.2013 r., natomiast za miesiąc wrzesień 2008 r. w kwocie 92,30 zł w dniu 19.11.2013 r. (po sporządzeniu 14.03.2012 r. z urzędu dokumentów zgłoszeniowo-wyrejestrowujących).

Podjęcie czynności egzekucyjnych w stosunku do powołanych wyżej zaległości po upływie odpowiednio 9 i 20 miesięcy nie spełniało wymogów określonych w § 3 w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶.

[akta kontroli str. 47-201, 295-324]

Systemami informatycznymi wspierającymi proces egzekucji w Oddziale były aplikacje: ARS (Automatyczne Rozliczanie Składek) – w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej i sądowej do należności nieobjętych aplikacją FW przy zbiegu egzekucji własnej z sądową oraz przy egzekucji prowadzonej przeciwko osobom trzecim i spadkobiercom, FW (Moduł obsługi tytułów wykonawczych) – w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej, PI – umożliwiająca pozyskiwanie informacji związanej z zastosowaniem środka egzekucyjnego, Platforma OGNIVO związana z dostępem do informacji o posiadanych rachunkach bankowych oraz PTW – przeglądarka tytułów wykonawczych, umożliwiająca monitoring przesłanych tytułów egzekucyjnych do urzędu skarbowego. Systemy te umożliwiały w sposób bieżący i pełny monitorowanie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

W badanym okresie wystąpiło 77 przypadków braku dostępu do danych, w związku ze zmianą wersji aplikacji FW (tzw. przerwy techniczne).

⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przerwy w funkcjonowaniu aplikacji nie wpłynęły w istotny sposób na sprawny i prawidłowy przebieg procesu postępowania egzekucyjnego

[akta kontroli str. 295-307]

W latach 2012-2013 (I półrocze) Oddział podejmował działania w celu zwiększenia efektywności prowadzonej egzekucji polegające m.in. na:

- zabezpieczeniu należności na nieruchomości i ruchomości dłużnika (złożono 672 wnioski o wpis hipoteki przymusowej na kwotę 35.508 tys. zł i 170 wniosków o ustanowienie zastawu skarbowego na 6.277 tys. zł),
- powiadomieniu w 7 sprawach prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłaceniem składek finansowanych przez ubezpieczonych,
- złożeniu 244 wniosków o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych,
- wszczęciu w 14 przypadkach postępowania egzekucyjnego z nieruchomości na kwotę 1.490 tys. zł,
- wydaniu 83 decyzji przenoszących odpowiedzialność za zadłużenie płatnika na osoby trzecie (kwota 3.518 tys. zł) oraz 110 decyzji o odpowiedzialności spadkobierców (498 tys. zł),
- złożeniu 2 wniosków o ogłoszenie upadłości.

[dowód: akta kontroli str. 203-204]

W latach 2012 - 2013 (I półrocze) skierowano do sądu 375 wniosków o ukaranie grzywną na podstawie art. 98 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷. W 314 przypadkach płatnicy ukarani zostali grzywną w łącznej wysokości 424 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 205]

W badanym okresie Oddział nie korzystał z możliwości stosowania sankcji wobec płatników składek w formie wymierzenia dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ww. ustawy.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że było to wynikiem korzystania z innych uprawnień tj. możliwości wystąpienia do sądu z wnioskami o nałożenie grzywny na płatników składek, którzy nie dopełniali obowiązku opłacenia składek w ustawowym terminie.

[dowód: akta kontroli str. 14, 17, 295-307]

W latach 2010-2013 (I półrocze) Wydział Kontroli Płatników Składek przeprowadził ogółem 2.906 kontroli planowych (z tego 701 w 2010 r., 727 w 2011 r., 939 w 2012 r. i 539 kontroli w I półroczu 2013 r.) oraz 348 kontroli doraźnych (odpowiednio 132, 111, 84 i 21). W wyniku tych kontroli dokonano przypisu i obciążenia składek na łączną kwotę 11.860,5 tys. zł (z tego 4.170,4 tys. zł w 2010 r., 1.655,1 tys. zł w 2011 r., 4.742,6 tys. zł w 2012 r. i 1.292,4 tys. zł w I półroczu 2013 r.)

Oddział w ograniczonym zakresie korzystał z uprawnienia określonego w art. 86 ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, umożliwiającego dokonanie oględzin składników majątku płatników, zalegających z opłatą należności z tytułu składek. W latach 2012-2013 (do 30 listopada) przeprowadzono jedną kontrolę, w toku której dokonano oględzin składników majątku.

[dowód: akta kontroli str. 206-208]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zamiast oględzin majątku Oddział m.in. korzystał w szerokim zakresie z instytucji wyjawienia nieruchomości oraz przysługujących dłużnikowi praw majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki lub zastawu na podstawie art. 26 ust. 5 powołanej wyżej ustawy. Prowadził również ustalenia poprzez ewidencję pojazdów CEPIK i Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego i Ksiąg Wieczystych. Występowanie z wnioskiem o przeprowadzenie oględzin składników majątkowych następuje natomiast w sytuacji, gdy inne działania związane z ustalaniem stanu majątkowego okazały się nieskuteczne lub gdy z oceny stanu faktycznego sprawy wynika, że zachodzą przesłanki złożenia wniosku o upadłość.

[dowód: akta kontroli str. 295-308]

W badanym okresie Wydział Kontroli Wewnętrznej nie przeprowadzał kontroli w zakresie prawidłowości postępowania egzekucyjnego.

[dowód: akta kontroli str. 209]

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1442.ze zm., zwanej dalej „ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych”

W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział nie stwierdził nieprawidłowości w postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe dotyczących: zwrotu tytułów wykonawczych bez podjęcia czynności egzekucyjnych, opóźnień w nadawaniu biegu tytułom oraz w ich realizacji, przedawnienia należności ZUS na skutek przewlekłości prowadzenia postępowań egzekucyjnych, zwrotu ze zwłoką lub w niepełnej wysokości wyegzekwowanych należności, nieproporcjonalnego podziału wyegzekwowanych należności przy tzw. zbiegu egzekucji z tytułu podatków i składek.

[dowód: akta kontroli str. 16]

Według danych Oddziału postępowania egzekucyjne prowadzone były przez urzędy skarbowe przeważnie w terminie przekraczającym 3 lata – 49.868 spraw zakończonych w 2012 r. (55% wszystkich spraw) i 42.539 spraw w I półroczu 2013 r. (59,2%). W okresie powyżej 2 do 3 lat urzędy prowadziły odpowiednio 11.336 (12,5%) i 11.629 (16,2%) postępowań, natomiast od 1 do 2 lat - 10.084 (11,1%) i 4.289 (6%) postępowań. W czasie do 6 miesięcy załatwiono odpowiednio 3.821 (4,2%) i 1.808 (8,5%) postępowań. W terminie do 3 miesięcy prowadzonych było 11.936 spraw w 2012 r. (13,2%) oraz 8.682 sprawy w I półroczu 2013 r. (12,1%).

[dowód: akta kontroli str. 17]

W badanym okresie Oddział złożył 10 zażaleń na postanowienia naczelników urzędów skarbowych o umorzeniu postępowania egzekucyjnego oraz 3 zażalenia na postanowienia w sprawie obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. W 5 przypadkach zaskarżone postanowienia zostały przez urzędy skarbowe uchylone, a jedna sprawa (na dzień kontroli NIK) była w toku rozpatrywania.

[dowód: akta kontroli str. 210-225]

Poniesione przez Oddział w latach 2012-2013 (I półrocze) koszty egzekucyjne wynosiły 61,2 tys. zł.

Analiza 7 spraw dotyczących obciążenia Oddziału przez urzędy skarbowe kosztami egzekucyjnymi w łącznej kwocie 3,1 tys. zł wykazała, że sprawdzana była prawidłowość ich naliczenia. Powyższa kwota (obliczona prawidłowo) została niezwłocznie zwrócona na rachunek organów podatkowych.

[dowód: akta kontroli str. 226-228]

W badanym okresie wpłynęła do Oddziału jedna skarga i 8 zarzutów na przebieg postępowania egzekucyjnego lub czynności egzekucyjne. Spośród tych spraw 4 zarzuty uznane zostały za zasadne i Oddział umorzył w części lub w całości prowadzone postępowanie egzekucyjne. Przyczynami umorzenia były: wykonanie obowiązku przez zobowiązanego przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, zamieszczenie nieaktualnych danych adresowych na upomnieniu skierowanym do dłużnika, błędne wskazanie w tytułach wykonawczych terminów, od których powinny być naliczane odsetki oraz częściowe uregulowanie należności przez zobowiązanego w dniu sporządzenia zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego. Wszystkie sprawy załatwione zostały w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca, tj. zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Przy rozpatrywaniu spraw przestrzegano procedury określonej przez dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów „Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego”.

[dowód: akta kontroli str. 229-232]

W badanym okresie dłużnicy wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 18 skarg na decyzje Oddziału w sprawie umorzenia należności. W 14 przypadkach sąd oddalił złożone skargi, w jednym odrzucił skargę, a w 3 przypadkach uchylił decyzje Oddziału.

[dowód: akta kontroli str. 233]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w celu przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk zawarte zostało pomiędzy Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a Głównym Inspektorem Pracy, porozumienie o współdziałaniu obu instytucji. Na mocy tego porozumienia Państwowa Inspekcja Pracy zobowiązała się do niezwłocznego zawiadomienia Zakładu o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych.

Podejmowane w toku prowadzonych kontroli płatników składek próby zdiagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk unikania płacenia składek polegały

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 267

m.in. na kwestionowaniu umów nazwanych o „dzieło” w sytuacji, gdy charakter wykonywanych czynności wskazywał na wykonywanie pracy w warunkach umów zlecenia lub świadczenia usług, ujawnieniu zjawiska obejścia przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez upozorowanie zbiegu tytułów ubezpieczenia i wyeliminowaniu regulacji art. 6 ust.1 pkt 4 i art. 12 ust.1 w zw. art. 13 pkt 2, art. 18 ust.1 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do pracy wykonywanej na podstawie umów o świadczenie usług sprzątanania, a co za tym idzie opłacaniu przez kontrolowaną spółkę składek od niższej podstawy wymiaru, ujawnieniu zjawiska zawierania przez agencję pracy tymczasowej umów zlecenia ze studentami w wieku do 26 roku życia w warunkach umowy o pracę.

[dowód: akta kontroli str. 295-307]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W ZUS opracowane zostały „Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek” przekazane do Oddziału⁹ z zaleceniem stosowania do wniosków w sprawie ulg wpływających od dnia 1 kwietnia 2010 r. Szczegółowe zasady prowadzenia postępowań uregulowane zostały w „Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”¹⁰.

[dowód: akta kontroli str. 234]

W latach 2010-2012 liczba decyzji i kwota należności objętych umorzeniem, zmniejszyła się z 85 decyzji w 2010 r. obejmujących kwotę 1.764,6 tys. zł do 18 decyzji (na 140,0 tys. zł) w 2012 r. W I półroczu 2013 r. wydano 13 decyzji obejmując nimi należności w kwocie 47,1 tys. zł.

Zmniejszeniu uległa także liczba umów dotyczących zawartych układów ratałnych ze 198 w 2010 r. do 180 w 2012 r., natomiast wzrosła kwota objęta ratami z 2.240,6 tys. zł w 2010 r. do 4.334,9 tys. zł w 2012 r. W I półroczu 2013 r. zawarto 66 układów ratałnych na kwotę 1.284,8 tys. zł. W latach 2012-2013 (I półrocze) nie udzielano ulg w zakresie odroczenia terminu płatności należności.

[dowód: akta kontroli str. 235]

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wyjaśnił, że spadek liczby i kwoty umorzeń w 2012 r. był skutkiem obowiązywania ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe¹¹, na podstawie której w latach 2010-2011 dokonano umorzeń znacznie większej kwoty należności osób przebywających na urlopach macierzyńskich i wychowawczych. Ponadto zmniejszyła się kwota umorzeń należności osób podlegających ubezpieczeniu w tak zwanym starym systemie ubezpieczeniowym. Wzrost kwoty należności objętych ratami był wynikiem trudności finansowych płatników i malejącej ich zdolności do spłaty należności w obowiązujących terminach.

[dowód: akta kontroli str. 236-237]

Kontrolą objęto 30 postępowań, w tym 7 dotyczących umorzenia i 23 dotyczące rozłożenia na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS.

Stwierdzono, że przy udzielaniu ulg w spłacie należności z tytułu składek przestrzegane były przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wewnętrzne wytyczne ZUS. Przyznanie ulgi poprzedzone było badaniem przez Oddział sytuacji finansowej i majątkowej podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie. Umorzeń należności dokonywano w sytuacji całkowitej ich nieściągalności, na podstawie art. 28 ust 3 powołanej wyżej ustawy lub art. 28 ust. 3a tej ustawy. Wnioski o przyznanie ulg opiniowane były przez komisję ds. ulg i umorzeń w Oddziale. Wydanie opinii uzasadniał materiał dowodowy zebrany w danej sprawie.

[dowód: akta kontroli str. 238-257]

⁹ Pismo Członka Zarządu ZUS Nr 994600/0214-14/2010 z 5 marca 2010 r.

¹⁰ Załącznik nr 1 do Uchwały nr 12/2010 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 27 stycznia 2010 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 71, poz. 609 ze zm.

Proces udzielania ulg wspierały aplikacje informatyczne FW, ARS, EW (Elektroniczna ewidencja wniosków o udzielenie ulgi lub umorzenie składek) i KRIOPP (Ocena ratingowa i obliczanie pomocy publicznej). Wskazane aplikacje umożliwiały monitorowanie procesu udzielania ulg. System informatyczny nie umożliwiał na szczeblu Oddziału generowania wykazu płatników, którzy nie wywiązują się z warunków realizacji umów w spłacie należności (układów ratałnych, odroczenia terminów płatności).

Monitorowanie realizacji umów odbywało się poprzez analizę danych dotyczących poszczególnych płatników.

[dowód: akta kontroli str. 295-307]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹², wnosi o podjęcie działań zapewniających wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, podejmowanie działań egzekucyjnych oraz przekazywanie dokumentacji egzekucyjnej komornikowi sądowemu bez zbędnej zwłoki.

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 Łodzi.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Łódź, dnia 15 stycznia 2014 r.

Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z upoważnienia Dyrektora
p.o. Wicedyrektora
Andrzej Cieniewski


.....
podpis

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.