



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-024-02/2013

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 ubezpieczenie społeczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Lucjan Kaszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88268 z dnia 02 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Łodzi; 98-220 Zduńska Wola, ul. Kilińskiego 7/11, zwany dalej „Oddziałem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Olszewska, Dyrektor II Oddziału w Łodzi. (dowód: akta kontroli str. 676)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Powyższą ocenę uzasadnia to, że przeprowadzona kontrola, w trakcie której również na przykładzie losowo wybranych spraw analizowano stosowanie dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek ubezpieczenia społecznego oraz realizowanie uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek wykazała, że:

- w sposób rzetelny i legalny podejmowano i prowadzono działania egzekucyjne należności od płatników składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz prawidłowo czynności te dokumentowano,
- umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności z tytułu składek realizowano w zgodzie z obowiązującym stanem prawnym,
- posiadano narzędzia informatyczne umożliwiające w sposób bieżący monitorowanie wdrożonych postępowań egzekucyjnych.

Stanami nieprawidłowymi w ocenie NIK są:

- systematyczne zwiększanie się stanu należności,
- nieobjęcie działaniami egzekucyjnymi należności szacowanej (z racji braku dokładnych danych) na dzień 04 grudnia 2013 r. na kwotę nie wyższą aniżeli 232 mln. zł, tj. stanowiącą nie więcej niż 39% stanu należności ogółem,
- niska, z tendencją do dalszego obniżania się, skuteczność prowadzonej egzekucji,
- długi czas trwania własnych działań egzekucyjnych,
- w działaniach mogących wpłynąć na zwiększenie skuteczności egzekucji zaległości, nie podejmowanie w ogóle lub bardzo sporadycznie działań

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

represyjno-sankcyjnych wobec niesolidnych płatników, w celu przymuszenia ich do uiszczenia należności. Nie kierowano wniosków, o: ogłoszenie upadłości bądź o zakazanie prowadzenia działalności gospodarczej, podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłacaniem składek finansowanych przez ubezpieczonych, wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości. Sporadycznie sięgano po sankcję w postaci wymierzenia dodatkowej opłaty, spada ilość kierowanych do sądów wniosków o wymierzenie kary grzywny,

W złożonych wyjaśnieniach osoby odpowiedzialne wskazywały na liczne uwarunkowania i okoliczności niezależne od woli i działania Oddziału, jako ujemnie wpływające na kondycję finansową zobowiązanych² i na możliwość efektywnego prowadzenia egzekucji. W ocenie NIK wyjaśnienia te są racjonalne, a podając istotne przyczyny i okoliczności tłumaczą dostatecznie ustalone przez kontrolę fakty m.in. długiego czasokresu prowadzenia postępowań egzekucyjnych czy spadającej efektywności egzekucji, jednakże nie objaśniają wystarczająco przekonująco powodów niesięgania po środki sankcyjne i dyscyplinujące niesolidnych płatników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Należność³ na koniec sierpnia 2013 r. wynosiła 605,2⁴ mln. zł i w porównaniu z należnością na koniec 2012 r. (477,2 mln. zł) była wyższa o 26,8%. Z kolei stan należności na koniec 2012 r. był wyższy aniżeli w latach 2010 (436,5 mln. zł) i 2011 (448,3 mln. zł), odpowiednio: o 9,3% i o 6,4%.

W ww. kwotach dominujący udział, bo 73,3% w 2010 r., 72,4% w 2011 r., 72,1% w 2012 r. i 67,2% w 2013 r., miały należności z tyt. ubezpieczenia społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 261)

W ramach dochodzenia należności z tyt. zaległych składek, w 2012 r. skierowano do załatwienia, we wszystkich rodzajach egzekucji⁵:

- 124.921 tytułów wykonawczych, tj. o 12.863 mniej w porównaniu z rokiem 2011 i o 4.175 mniej aniżeli w 2010 r. Tytuły skierowane w I półroczu 2013 r. stanowiły 46,4% liczby tytułów z 2012 r.
- kwotę 184,7 mln zł, tj. o 93 mln zł wyższą aniżeli w 2011 r. i o 84,6 mln zł wyższą niż w 2010 r. Kwota skierowana w I półr. 2013 r. do egzekucji stanowiła 38,9% kwoty z 2012 r.

Egzekucją własną⁶ Oddział objął w latach 2010-2013 (I półr.) odpowiednio: 69,1%, 72,1%, 69,8% i 53,2% tytułów skierowanych do realizacji oraz 66,0%, 62,7%, 77,8%

² Zatory płatnicze, likwidowanie nierentownej działalności gospodarczej, bezrobocie, utrata prawa do zasiłku, podejmowanie pracy na czarno, wyjazdy za granicę w poszukiwaniu pracy, skąpa obsada ilościowa poborców skarbowych.

³ Z tytułu składek oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty

⁴ Na dzień 04 grudnia 2013 zadłużenie wg danych Departamentu Eksploatacji Aplikacji z Centrali ZUS wynosiło 588,0 mln. zł (vide pkt 1.2. wystąpienia)

⁵ Egzekucja administracyjna: własna ZUS i Urzędy Skarbowe oraz w pozostałym trybie

⁶ Z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych, z rachunków bankowych

i 55,1% kwot zapisanych w tych tytułach. Pozostała ilość tytułów była skierowana do egzekucji przez urzędy skarbowe.

Mimo ww. działań egzekucyjnych, na koniec 2012 r. i na dzień 30 czerwca 2013 r. było odpowiednio 57627 i 29017 niezrealizowanych tytułów na łączną kwotę 8531,3 tys. zł i 2170,3 tys. zł.

Skuteczność egzekucji mierzona wskaźnikiem efektywności⁷, była niska, z tendencją do dalszego obniżania się, zarówno w odniesieniu do egzekucji własnej jak i prowadzonej przez urzędy skarbowe, co wskazuje na wysoki odsetek należności skierowanych do egzekucji, ale nieodzyskanych.

Wskaźnik efektywności egzekucji w kolejnych latach analizowanego okresu wynosił:

- egzekucji własnej - 19,82% w 2010 r., 17,55% w 2011 r., 10,22% w 2012 r. i 5,96% w I półr. 2013 r.,
- egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe – 7,65% w 2010 r., 9,88% w 2011 r., 7,64% w 2012 r. i 2,07% w I półr. 2013 r. Bardzo niska skuteczność egzekucji prowadzonej przez organa skarbowe ma związek z przekazywaniem jej do realizacji przypadków, w których egzekucja własna okazywała się być nieskuteczną w tym z powodu ograniczonych możliwości prawnych⁸ Oddziału niepozwalających na stosowanie bardziej restrykcyjnych środków przymusu, dostępnych organom egzekucji skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 262-264,376)

1.1.1. Ustalony wzrost stanu należności oraz zmniejszenie liczby tytułów wykonawczych z jednoczesnym zwiększeniem objętych tymi tytułami kwoty należności skierowanych do egzekucji (vide pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego) Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek w Oddziale uzasadnił:

- spadek liczby wystawianych tytułów – wystawianiem tytułów do końca 2010 r. wyłącznie w systemie ARS, od stycznia 2011 r. w aplikacji FW tytułów jednopozycyjnych, zaś od 15 listopada 2011 r. już wielopozycyjnych, co zmniejszyło ilość wystawianych tytułów, zwiększając kwoty zaległości nimi objęte (także z powodu wzrostu zadłużenia płatników),
- wzrost kwoty należności – pogarszającą się kondycją finansową płatników, zwiększaniem się liczby firm upadających oraz częstym zbiegiem egzekucji sądowej z administracyjną (procedowanie wyznaczania organu do prowadzenia egzekucji łącznej jest długotrwałe i wstrzymuje wszelkie czynności egzekucyjne w tym także napływ składek z prowadzonego postępowania egzekucyjnego).

(dowód: akta kontroli str. 607-610, 621-622, 879)

1.1.2. Ustaloną niską skuteczność egzekucji mierzoną wskaźnikiem efektywności, z tendencją do dalszego obniżania się (vide pkt 1.1. oraz 1.1.3. wystąpienia pokontrolnego), zarówno w odniesieniu do egzekucji własnej jak i prowadzonej przez urzędy skarbowe Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów uzasadniała:

- kryzysem gospodarczym i pauperyzacją społeczeństwa, utrudniającymi wywiązywanie się z obowiązków uiszczania składek i płatności oraz zadłużaniem się płatników u wielu wierzycieli (urzędy, banki),
- powiększaniem się tzw. „szarej strefy gospodarki”, powodującym nieegzekwowalność z dochodów,

⁷ Ilorazem należności odzyskanych do należności objętych egzekucją, pomniejszonych o łączną kwotę pozostałych działań (udzielone ulgi)

⁸ O których mowa w art. 19 §4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.)

- migracją dłużników utrudniającą wszczęcie czynności przedegzekucyjnych i egzekucyjnych,
- ograniczeniami ustawowymi: w zakresie ochrony minimalnego wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia oraz ograniczeniem Dyrektora Oddziału jako organu egzekucyjnego w doborze środka egzekucyjnego,
- niską efektywnością egzekucji prowadzonych na rzecz ZUS przez organa egzekucji skarbowej.

W wyjaśnieniu zostały także wskazane działania monitorujące, jakie podejmowano w celu poprawy efektywności egzekucji, m.in. takie jak: wyposażenie wybranych pracowników w uprawnienia dostępu do witryny OGNIVO (Krajowej Izby Rozliczeniowej umożliwiające kierowanie do banków zapytań o posiadane przez dłużników ZUS rachunki bankowe); umożliwienie dostępu do systemu KSI ZUS (celem sprawdzenia posiadanych przez dłużników tytułów do ubezpieczeń, miejsca zatrudnienia, wysokość zarobków, nabyte prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego).

(dowód: akta kontroli str. 607-610, 873-878)

1.1.3. Egzekucja prowadzona przez ZUS i uprawnione organa zewnętrzne⁹ w 2012 r. skutkowała wpływem zaległych należności w łącznej kwocie 28.310,3 tys. zł. Uzyskany wpływ był nieznacznie, bo o 971,2 tys. zł niższy aniżeli w 2011 r. i o 935,6 tys. zł niższy niż w 2010 r. W I półr. 2013 odnotowany został wpływ zaległości na kwotę 14805,4 tys. zł. czyli na poziomie 52,3% wpływów z 2012 r.

W przychodach z egzekucji, udział środków pozyskanych w ramach egzekucji własnej był relatywnie wyższy (10,5 mln. zł w 2010 r., 13,5 mln. zł w 2011 r., 18,2 mln. w 2012 r. i 9,8 mln. zł w I półr. 2013 r.) aniżeli w trybie egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe (8,1 mln. zł w 2010 r., 11,3 mln. zł w 2011 r., 8,1 mln. zł w 2012 r. i 2,0 mln. zł w I półr. 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

1.1.4. W związku z prowadzonymi działaniami egzekucyjnymi wydatkowano: 184,5 tys. zł w I półr. 2013 r., 462,4 tys. zł w 2012 r. (321,9 tys. zł w 2011 r. i 542,9 tys. zł w 2010 r.). W podziale na rodzaj egzekucji, z wydatkowanych kwot ok. 92-96% było kierowanych do urzędów skarbowych¹⁰, zaś pozostałe ok. 4-6% do sądów i organów sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 266-267)

1.2. Rozliczanie kont płatników składek wg procedur określonych cytowaną poniżej instrukcją „Standardy rozliczeń kont płatników składek” było zadaniem Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek¹¹ oraz Samodzielnych Referatów Rozliczeń Kont Płatników Składek¹².

(dowód: akta kontroli str. 623-675)

Umożliwiające obsługę kont płatników dane o stanie wpłat płatników oraz zbiorcze Oddział pozyskiwał z Centrali ZUS.

Według tych danych aktualne zadłużenie¹³ na wszystkich funduszach wynosiło 588,0 mln. zł i składały się na nią: należności objęte układem ratalnym i odroczeniem terminu płatności – 6,7 mln. zł, należności objęte egzekucją (własną, skarbową i w pozostałym trybie) płatników z systemu FW – 162,1 mln zł i z systemu ARS – 186,6 mln zł oraz zaległości nieobjęte działaniami egzekucyjnymi – 232.559,1 tys. zł, stanowiące 39,5% ww. kwoty zadłużenia.

⁹ Skarbowe, sądowe (komornicy, syndycy), likwidatorzy

¹⁰ Opłaty portoryjne i opłaty komornicze

¹¹ Istniejących w II Oddziale i w Inspektoracie w Łodzi

¹² Istniejących w Inspektoratach w: Pabianicach, Sieradzu i Wieluniu

¹³ W SEKiF (System Ewidencji Kont i Finansów) wg stanu na dzień 04 grudnia 2013 r.

W sprawie zaległości nieobjętych działaniami egzekucyjnymi Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek w II Oddziale wyjaśnił, iż „(...) nie w każdym przypadku, gdy konto płatnika wykazuje zaległość, istnieją uwarunkowania do ich objęcia egzekucją lub ulgą w spłacie należności z uwagi na między innymi zakończone postępowania upadłościowe i brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności, bądź trwające postępowania w sprawie umorzenia należności w trybie ustawy „abolicyjnej”, jak również wcześniej umorzone postępowania egzekucyjne i brak możliwości wdrożenia nowego postępowania ze względu na brak majątku. Dodatkowo na kwotę należności nie objętą egzekucją składają się należności w stosunku do których zostały podjęte działania przedegzekucyjne.”.

(dowód: akta kontroli str. 867-868)

Obowiązującą Oddział metodologię prowadzenia rozliczeń na kontach płatników/dłużników składek określiła centrala ZUS w instrukcji „Standardy rozliczeń kont płatników składek”¹⁴. Instrukcją tą dokonano określenia:

- celu wprowadzenia standardów, którymi były:
 - wyjaśnienie wszystkich stwierdzonych w trakcie analizy kont nieprawidłowości i sytuacji wątpliwych, mających wpływ na rozliczenie oraz na jakość danych ewidencjonowanych na koncie płatnika składek i na kontach ubezpieczonych,
 - skrócenie czasu przeznaczonego na analizę konta w trakcie kolejnego rozliczenia poprzez ograniczenie analizy tylko do dokumentów złożonych za okres od ostatniego rozliczenia, albo skorygowanych w tym okresie za okresy ubiegłe,
 - informowanie klientów o stanie konta płatnika składek oraz podejmowanie działań dotyczących nadpłaty lub stwierdzonego zadłużenia, zgodnie z terminami przyjętymi w standardzie,
- standardów rozliczania kont płatników: tj. standardu jakości rozliczeń kont i standardu częstotliwości rozliczania kont. Założono iż:
 - wg standardu jakości – każde konto płatnika składek będzie rozliczane kompleksowo, a należności do przymusowego dochodzenia będą kierowane raz na kwartał¹⁵,
 - wg standardu częstotliwości – rozliczanie kont będzie dokonywane w czasokresach: aktywnych raz na 3 miesiące, nieaktywnych raz na 6 miesięcy, konta płatników, którym udzielono ulgi lub wobec których wdrożono postępowanie egzekucyjne raz na miesiąc.

W instrukcji zapisano, że okres od 01 czerwca do końca grudnia 2012 jest okresem przejściowym, w którym zawieszają się realizację standardu częstotliwości rozliczania kont, z wyjątkiem realizacji zadań utworzonych w aplikacji BW (brak wpłaty), które należy wyjaśniać z częstotliwością przewidzianą odrębnie dla tego typu zadań¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 271-281)

Uwzględniając powyższe zawieszenie częstotliwości rozliczania kont w 2012 r., dokonano sprawdzenia przestrzegania częstotliwości rozliczania kont płatników w 2013 r. na przykładzie 8. ewidencji tytułów wykonawczych przekazanych do urzędów skarbowych¹⁷ oraz danych o datach rozliczania stanu kont płatników

¹⁴ O symbolu 992200/074-65/2012/RKP, obowiązująca od dnia 01 czerwca 2012 r.

¹⁵ Z przyzwoleniem – w uzasadnionych ekonomicznie przypadkach – na zwiększenie częstotliwości kierowania należności do przymusowego dochodzenia

¹⁶ Zadanie wygenerowane w stosunku do danego płatnika po raz pierwszy należy wyjaśnić w danym miesiącu wysyłając zawiadomienie; wygenerowane zadania w stosunku do danego płatnika w kolejnych okresach należy wyjaśniać co kwartał wysyłając upomnienia wielopozycyjne

¹⁷ Analizowano czasokres jaki upłynął pomiędzy datą wszczęcia egzekucji własnej a datą przekazania postępowania do urzędu skarbowego i wykonane w tym czasie czynności

objętych analizami¹⁸, o których mowa w pkt. 1.3. i 2.2. wystąpienia pokontrolnego. Ustalono m.in., że:

- kont 10. płatników z którymi został zawarty układ ratalny nie rozliczano każdorazowo z wymaganą częstotliwością raz na miesiąc. Odnotowano pojedyncze przypadki niedokonania rozliczenia. Dotyczyły one płatników - NIP: 8271829737 za luty 2013; 6190009532 za styczeń i luty 2013; 8271064157 za luty 2013; 7280003195 za styczeń, luty 2013; 7311847860 za marzec i kwiecień 2013,
- konta 4. płatników od których egzekwowano zaległości w ramach egzekucji własnej rozliczano systematycznie co miesiąc,
- konta 5. płatników od których egzekwowano zaległości w innym trybie rozliczano systematycznie co miesiąc, jednakże konta Zakładu Urządzeń Galwanicznych i Lakierniczych w Wieluniu nie rozliczono w lutym oraz marcu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 529-532)

1.3. Analiza prowadzenia w okresie lat 2012-2013 własnych postępowań egzekucyjnych¹⁹ składek na obowiązkowe ubezpieczenia²⁰ wykazała m.in., że:

- nie budziła uwag obsługa zlecenia oraz ocena dopuszczalności egzekucji,
- analiz sytuacji majątkowej dłużnika pod kątem możliwości wdrożenia egzekucji administracyjnej dokonywano w oparciu o informacje i dane zebrane w sposób kompletny i rzetelny,
- własne postępowania egzekucyjne prowadzono w oparciu o tytuły wykonawcze wystawiane prawidłowo lecz po upływie 7. dniowego terminu wyznaczonego w doręczonym upomnieniu. Opóźnienie w wystawianiu tytułów było powodowane m.in. kilkudniowym czasokresem zwrotu przez pocztę „zwrotek poświadczenia odbioru upomnienia” oraz innymi przyczynami, jak: zawarciem i zerwaniem układu ratalnego, odroczeniem terminu płatności, postępowaniem sądowym, itp. Czynności egzekucyjne polegające np. na zajęciu rachunku bankowego/wynagrodzenia wszczynano z chwilą doręczenia tytułu wykonawczego. Prowadzono ewidencję wystawionych tytułów wykonawczych,
- zgodnie z obowiązującymi zasadami przekazywano prowadzenie postępowania egzekucyjnego naczelnikom urzędu skarbowego oraz nadzorowano²¹ przebieg tegoż postępowania.

W sposób właściwy ewidencjonowano tytuły wykonawcze przekazane urzędom skarbowym do prowadzenia egzekucji administracyjnej. Niebudzący uwag był także rodzaj i zakres czynności egzekucyjnych podejmowanych w ramach egzekucji własnej, przed przekazaniem postępowania egzekucyjnego do urzędu skarbowego²².

Na mocy porozumienia Ministerstwa Finansów Departament Administracji Podatkowej z ZUS, Oddziałowi został zapewniony od 10 maja 2013 r. za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej dostęp do danych dotyczących prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych na wniosek ZUS²³.

¹⁸ Analizowano za okres 2012 i I półr. 2013

¹⁹ Na przykładzie 16 tytułów wykonawczych z roku 2012 i 2013, wybranych losowo według podziału: 8 z adnotacją ściągnięcia zaległych składek, 8 zrealizowanych w inny sposób (egzekucja sądowa i/lub prowadzona przez syndyka masy upadłościowej)

²⁰ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych, Ubezpieczenia Zdrowotne

²¹ Naczelników urzędów skarbowych pytano o przebieg postępowania egzekucyjnego, w 2012 r. – odnośnie 327 spraw, a w I półr. 2013 r. odnośnie 103 spraw

²² Na przykładzie analizy 8. ewidencji tytułów wykonawczych (obejmujących 93 tytuły) przekazanych Urzędowi Skarbowemu w Zduńskiej Woli

²³ Umożliwienie dostępu miało na celu umożliwienie pracownikom ZUS pozyskiwania dodatkowych informacji w zakresie daty i rodzaju dokonanej czynności egzekucyjnej oraz daty i wysokości wyegzekwowanych kwot, co ma pozwolić na bieżące

- prowadzenie postępowania w przypadku zbiegu egzekucji z egzekucją skarbową lub sądową było zgodne z obowiązującymi zasadami. Organowi wyznaczonemu do prowadzenia egzekucji łącznej przekazywano bez zbędnej zwłoki tytuły wykonawcze wraz z kompletną dokumentacją z postępowania,
- w analizowanych sprawach zbiegu egzekucji nie zachodziły sytuacje zmiany wysokości należności objętej egzekucją łączną lub inne okoliczności mające wpływ na efektywność prowadzenia postępowania,
- w analizowanych sprawach nie występowało do komorników sądowych o informacje o sposobie realizacji wniosku z uwagi na skuteczne prowadzenie egzekucji łącznej i wpływ egzekwowanych zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 377-498, 501-527, 533-602)

1.4. W opinii Naczelnika Wydziału Realizacji Dochodów wykorzystywane systemy informatyczne wspierające proces egzekucji²⁴ umożliwiają bieżące i pełne monitorowanie podejmowanych działań.

Według danych Centrum Systemu Informatycznego, w okresie lat 2012-2013 (do dnia kontroli NIK) zostało odnotowanych 87 incydentów i zdarzeń w Oddziale i jego placówkach terenowych, wpływających na ciągłość pracy aplikacji FW. Na tę ilość przypadków przerw w pracy systemu składały się zaplanowane krótkie²⁵ wyłączenia techniczne systemu (m.in. na potrzeby aktualizacji oprogramowania, prac serwisowo-konserwacyjnych systemu, modernizacji i wymiany akcesoriów w celu usprawnienia funkcjonalności infrastruktury informatycznej) oraz nieprzewidziane, niezwłocznie usuwane, awarie na zewnętrznych sieciach i łączach WAN z których Oddział korzysta.

Ilość i krótki czasokres przerw w pracy aplikacji FW, w ocenie NIK nie wpływał ujemnie na realizację merytorycznych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 252-260)

1.5. Prowadząc egzekucję należności podejmowano dopuszczalne prawem działania, raportując o ich efektach w sprawozdaniu kwartalnym D-07. W podziale na poszczególne rodzaje działań uzyskano następujące efekty:

- zabezpieczano należności na nieruchomości poprzez wpis do jej hipoteki: skierowano wnioski w 2012 r. w liczbie 430 na kwotę 36.413 tys. zł, a w I półr. 2013 r. w ilości 165 na kwotę 7.823 tys. zł, wobec 373 wniosków na kwotę 16.389 tys. zł w 2010 r. i 387 na kwotę 15.685 tys. zł w 2011 r. Sądy dokonały: w 2010 r. 275 wpisów zabezpieczających kwotę 15.261 tys. zł, w 2011 r. – 362 wpisy na kwotę 14.697 tys. zł, w 2012 r. - 401 wpisów na kwotę 37.536 tys. zł i w I półr. 2013 r. – 160 wpisów na kwotę 7.376 tys. zł,
- zabezpieczano należności na ruchomościach poprzez wpis do rejestru zastawów skarbowych: skierowano w 2012 r. wnioski w ilości 239 na kwotę 9.728 tys. zł, a w I półr. 2013 r. – 56 wniosków na kwotę 623 tys. zł. Dla porównania w 2010 r. wnioski w ilości 161 opiewały na kwotę 4.997 tys. zł, zaś w 2011 r. – 212 wniosków na kwotę 2.857 tys. zł. Urzędy Skarbowe objęły wpisami: w 2010 r. 123 należności na kwotę 4.217 tys. zł, w 2011 r. 212 na kwotę 3.043 tys. zł, w 2012 r. – 177 na kwotę 6.088 tys. zł i w I półr. 2013 r. – 67 na kwotę 710 tys. zł,
- przeniesiono odpowiedzialność za zadłużenie na osoby trzecie: w 2012 r. zostało wydanych 68 decyzji przenoszących odpowiedzialność za kwotę

dokonywanie zasadności i prawidłowości naliczania opłat komorniczych oraz terminowości przekazywania przez organ skarbowy wpłat egzekucyjnych

²⁴ System „Automatyczne Rozliczanie Składek”, aplikacja FW i system ARS

²⁵ Trwające na ogół 1 dzień, nieliczne przypadki realizowano przez 2-3 dni kalendarzowe

6.464 tys. zł, w I półr. 2013 r. było 51 takich decyzji na kwotę 2.388 tys. zł. Dla porównania w latach 2010-2011 wydano odpowiednio: 36 i 60 decyzji na kwotę 1.353 tys. zł i 6.776 tys. zł. Uprawomocniły się po 32 decyzje w 2010 i 2011 r. oraz 61 decyzji w 2012 r. i 48 w I półr. 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 314-375)

1.5.1. Według raportów zawieranych w sprawozdaniu D-08 „Informacja o zastosowanych sankcjach wobec płatników składek” w związku z nieopłacaniem składek lub ich opłacaniem w niepełnej wysokości wymierzano płatnikom składek opłatę dodatkową²⁶.

1.5.2. W związku z wszczętym własnym postępowaniem egzekucyjnym do Wydziału Kontroli Płatników Składek zostało skierowane 42 wnioski w 2012 r. i 36 wniosków w I półr. 2013 r. o przeprowadzenie w trybie doraźnym kontroli u płatników składek w zakresie prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz zgłaszania do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego.

Efektem przeprowadzonych – zgodnie z wnioskami – kontroli były ustalenia o niedeklarowaniu przez podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz zdrowotne, co skutkowało przypisaniem przez Oddział należnych składek na łączną kwotę 138118,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 528)

1.6. Przy zwiększającej się liczbie tytułów wykonawczych kierowanych do egzekucji skarbowej (13.645 z 2011 r., 17.024 w 2012 r. i 16.681 w I półr. 2013 r.), terminowość prowadzenia przez urzędy skarbowe postępowań egzekucyjnych ulegała pogorszeniu. O ile w czasie do 3 m-cy realizowanych było od 14,2% tytułów w 2011 r. do 12,0% tytułów w 2012 r. i I półr. 2013 r., a w okresie od 3 do 9 m-cy – 8,9% w 2011 r., 9,6% w 2012 r. i 7,1% w I półr. 2013 r., to nieproporcjonalnie szybko wzrastała ilość tytułów realizowanych ponad 3 lata (67,7% (8.248 tytuły) w 2011 r. 74,1% (12.627) w 2012 r. i 80,8% (13.481) w I półr. 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 269)

1.6.1. Nie skarżono się na czynności egzekucyjne bądź na bezczynność lub przewlekłość postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez urzędy skarbowe.

Korzystano natomiast z przysługującego prawa odwoływania się od postanowień organów skarbowych I instancji wydawanych w związku z egzekucją prowadzoną na rzecz ZUS.

W roku 2012 odwołano się od 19 postanowień dotyczących umorzenia postępowania egzekucyjnego i 27 postanowień obciążających Oddział kosztami prowadzonego postępowania. W I półr. 2013 złożono odpowiednio 1 i 3 takie odwołania. Uznana została w 2012 r. zasadność 4. odwołań od postanowień umorzeniowych i 10. od postanowień obciążających kosztami, zaś w 2013 r. racja została przyznana Oddziałowi w 3. przypadkach postanowień obciążających kosztami postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 499-500)

1.7. Prawidłowość i terminowości dokonywania rozliczeń kosztów egzekucji pomiędzy ZUS a organami egzekucyjnymi w zakresie dochodzenia należności z tyt. składek zbadana na przykładzie 8. wybranych losowo spraw nie budziła uwag. Otrzymywane postanowienia zewnętrznych organów egzekucyjnych o obciążeniu ZUS kosztami postępowania egzekucyjnego były poddawane analizie merytorycznej

²⁶ O której mowa w art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j. t. Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), zwanej dalej „ustawą sus”

co do zasadności i legalności oraz rzetelności naliczenia i obciążenia ZUS kosztami. Od dnia otrzymania postanowienia o obciążeniu do dnia uiszczenia wierzytelności organowi egzekucyjnemu upływało nie więcej aniżeli 14 dni kalendarzowych. Koszty zwracano w należytym wysokości.

Według zapisów zarejestrowanych na pozostałych ewidencjach rozliczeń²⁷ z komornikami sądowymi i skarbowymi zwrotu kosztów dokonywano na bieżąco, bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 677 - 866)

1.8. Sprawowanie w Oddziale kontroli wewnętrznej, w tym także w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, było według „Regulaminu organizacyjnego Oddziału”²⁸ zadaniem Wydziału Kontroli Wewnętrznej²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 268)

Zasady i tryb przeprowadzania tej kontroli (w tym szablony sporządzanych w związku z kontrolą dokumentów) szczegółowo określił Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w „Regulaminie kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych” wprowadzanym stosownymi zarządzeniami³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 29-126)

Stosownie do obowiązujących zasad kontroli wewnętrznej Oddział opracowywał „Plan kontroli wewnętrznej na rok 2012” i „Plan kontroli instytucjonalnej na rok 2013”.

W planach tych wskazano: tematy kontroli³¹, uzasadnienie podjęcia kontroli, jednostki organizacyjne Oddziału przewidziane do skontrolowania.

Założono w planach przeprowadzenie w I kwartale 2012 r. dwóch kontroli z zakresu prawidłowości postępowania egzekucyjnego³².

(dowód: akta kontroli str. 127-133)

Kontrole te zostały przeprowadzone jednak dopiero w III kwartale 2012 r. i koncentrowały się na ocenie działań podejmowanych w stosunku do dłużników z którymi rozwiązano umowę o układ ratalny. Naczelnik Wydziału Kontroli Wewnętrznej (KTW) wyjaśnił, iż opóźnienie terminu przeprowadzenia kontroli „(...) spowodowane zostało przeprowadzeniem kontroli doraźnych zleconych przez Dyrektora Oddziału, które pokrywały się terminami z kontrolami zaplanowanymi do realizacji w I kwartale. Realizacja dodatkowych kontroli nie wpłynęła ujemnie na roczny plan kontroli ponieważ okres kontrolowany nie uległ zmianie”.

(dowód: akta kontroli str. 134-178, 191, 282)

Materiał pokontrolny KTW zawierał ustalenia o stwierdzonych przypadkach nierzetelnego wykonywania obowiązków, objawiających się: nie przekazywaniem

²⁷ 61 z roku 2012 i 73 z roku 2013

²⁸ Ustalony Decyzją organizacyjną Nr 79 Dyrektora Gabinetu Prezesa z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego II Oddziału w Łodzi, zmieniany decyzjami w ww. sprawie: Nr 39 z dnia 01 czerwca 2012 r. oraz Nr 98 z dnia 19 grudnia 2012 r.

²⁹ Do zadań tych należały: przeprowadzanie zgodnie z określonymi w odrębnych przepisach procedurami, kontroli w komórkach Oddziału oraz w podległych inspektoratach, monitorowanie procesów zachodzących w Zakładzie poprzez gromadzenie, analizę i przekazywanie do Departamentu Kontroli Wewnętrznej informacji (o: wynikach przeprowadzonych kontroli, kontrolach zewnętrznych prowadzonych w oddziale lub inspektoratach, przestępczych działaniach na szkodę Zakładu, naruszeniach dyscypliny finansów publicznych), sporządzanie oraz przedkładanie dyrektorowi Oddziału do akceptacji lub zatwierdzenia projektów rocznych planów kontroli wewnętrznej, sprawozdań okresowych i informacji o wynikach kontroli, projektów wystąpień pokontrolnych

³⁰ W kontrolowanym okresie lat 2012-2013 obowiązywał Regulamin wprowadzony w 2010 r. - Zarządzeniem Nr 46 Prezesa ZUS z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych”; zmieniany odpowiednio: w 2011 r. - Zarządzeniem Nr 19 z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie zmian w „Regulaminie kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych” oraz Zarządzeniem Nr 41 z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie zmian w „Regulaminie kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych”; w 2012 r. - Zarządzeniem Nr 15 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie zmian w „Regulaminie kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych” i 2013 r. - Zarządzeniem Nr 15 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie zmian w „Regulaminie kontroli wewnętrznej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych”

³¹ 27 tematów w roku 2012 i 14 w roku 2013.

³² W Inspektoracie w Pabianicach i Inspektoracie w Sieradzu

bądź przekazywaniem z opóźnieniem pomiędzy stanowiskami pracy/komórkami informacji o zerwanym układzie ratalnym, nie wznawianiem zawieszonych na czas obowiązywania układu ratalnego postępowań egzekucyjnych³³ oraz nierozliczaniem bądź nieterminowym rozliczeniem konta płatnika.

W związku z ww. ustaleniami kontroli wewnętrznej dyrektor Oddziału wydała kierownikom kontrolowanych Inspektoratów stosowne zalecenia pokontrolne mające dyscyplinować realizację należnych obowiązków przez personel. Złożone przez kierowników kontrolowanych Inspektoratów odpowiedzi informowały o pełnym wykonaniu wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 134-178)

1.9. W okresie 2012-2013 (I półr.) zarejestrowano 15 pism z kodem ZDE (zarzuty dłużnika na postępowanie egzekucyjne) oraz 16 z kodem PWZ (dokument wewnętrzny tzw. techniczny generowany w związku z dokumentem ZDE) i 1. z kodem WUB (uzupełnienie braków w dokumentach przez dłużnika).

Przeprowadzona na przykładzie wszystkich 15. spraw analiza terminowości, a na przykładzie 3. wybranych losowo spraw³⁴ analiza prawidłowości rozpatrywania skarg i zarzutów płatników wykazała m.in., że przestrzegano ustawowe zasady i terminy rozpatrywania zarzutów, skargom nadawano niezwłocznie właściwy bieg, w przypadku uznania skargi za zasadną dokonano skorygowania wcześniej zajętego stanowiska wydając nowe, korzystne dla płatnika postanowienie.

(dowód: akta kontroli str. 611-620)

1.9.1. Postępowania odwoławcze od decyzji organu I instancji ZUS związane były z kwestionowaniem przez płatników sposobu rozpatrzenia wniosku o umorzenie zaległości z tyt. składek na ubezpieczenie społeczne (35 odwołań w 2012 r. i 12 w I półr. 2013 r.) oraz sposobu rozpatrzenia wniosku o ulgę w spłacie składek (po 2 odwołania w 2012 r. i I półr. 2013 r.) i:

- utrzymały w mocy łącznie 38. decyzji dotyczących umorzenia zaległości i 3 rozstrzygnięcia w sprawie ulgi w spłacie składek,
- umorzyły 8 postępowań w sprawie o umorzenie zaległości,
- zmieniły 1. rozstrzygnięcie z 2012 r. w sprawie ulgi w spłacie (układ ratalny/odroczenie terminu),
- pozostawiły 1. zażalenie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 603)

1.10. O podejmowaniu prób zdiagnozowania oraz przeciwdziałania (we współpracy z innymi instytucjami) występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu placenia składek (elementy tzw. „szarej strefy gospodarki”) oraz ewentualne efekty tych działań zapytano Zastępcę Dyrektora ds. dochodów.

W udzielonej odpowiedzi podkreślone zostało, że przeciwdziałania były podejmowane dwutorowo, tj. pod koordynacją Centrali ZUS oraz w ramach działań własnych Oddziału. Z działań własnych najistotniejszym było diagnozowanie obszarów ryzyka, obejmujące: zawieranie z pracownikami umów cywilno-prawnych, nieopłacanie składek przez płatników składek prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą, wyrejestrowywanie się z ubezpieczeń społecznych w związku z zawieraniem fikcyjnych umów o pracę w innych państwach członkowskich UE. W następstwie w obszarach zdiagnozowanych ryzyk prowadzono postępowania wyjaśniające lub kontrolne w trybie doraźnym. Podejmowane kontrole obejmowały sprawdzenie prawidłowości i rzetelności

³³ Nie specyfikowano kwot

³⁴ NIP: 5741123543, 8321805013, 9552056374

obliczania, potrącania i opłacania składek oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

(dowód: akta kontroli str. 604-606, 869-872)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ad. 1.5. Odchodzono od stosowania ustawowych instrumentów represyjno-sankcyjnych represji wobec niesolidnych płatników w 2012 r. i I półr. 2013 r. nie składano wniosków o wpisanie dłużników do rejestru dłużników niewypłacalnych. Dla porównania w 2010 r. złożono 72 takie wnioski a w 2011 r. – 17 wniosków. Wpisanych do rejestru zostało: w 2010 r. – 42 płatników, w 2011 r. – 33, w 2012 r. – 8, w I półr. 2013 r. nie został dokonany żaden wpis,

W sprawozdaniu D-07 w 2012 i I półr. 2013 w działach dotyczących kierowania wniosków, o:

- ogłoszenie upadłości bądź o zakazanie prowadzenia działalności gospodarczej,
- podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłacaniem składek finansowanych przez ubezpieczonych,
- wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości (egzekucja sądowa i administracyjna),

podawano wartości zerowe, dowodzące faktu niekierowania przedmiotowych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 314-375)

Niekierowanie wniosków jw. Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wytłumaczyła nietypowaniem płatników spełniających wszystkie kryteria wymagane do skutecznego skierowania wniosków. Uwzględniając pogarszającą się kondycję finansową przedsiębiorców podejmowano działania nakierowane na zachęcanie dłużników do ulgowej spłaty zadłużenia. Skutkowało to złożeniem 1669 wniosków w roku 2012 o układ ratalny (tj. o 31% więcej aniżeli w 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 607-610, 873-878)

Ad. 1.5.1. Na okoliczność niestosowania się płatników do przepisów ustawy sus, ustawodawca przewidział możliwość stosowania instrumentów represyjnych. W kontrolowanym okresie lat 2012-2013 korzystano z nich incydentalnie:

- wymierzanie niesumiennym³⁵ płatnikom tzw. opłaty dodatkowej w wysokości do 100% kwoty nieopłaconych składek³⁶.

Według danych sprawozdania D-08 o ilości wydanych prawomocnych postanowień wymierzających ww. opłatę Oddział wydał: 98 prawomocnych decyzji na kwotę 186,1 tys. zł w 2010 r., 38 decyzji na kwotę 49,9 tys. zł w 2011 r., 6 decyzji na kwotę 5,7 tys. zł w 2012 r., w I półr. 2013 r. nie wymierzono opłaty,

- wnioskowanie do sądu o ukaranie grzywną do 5000 zł za niedopełnienie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie.

Złożenie 85 wniosków w 2010 r., 81 w 2011 r., 47 w 2012 r. i żadnego w I półr. 2013 r. skutkowało nałożeniem przez sądy grzywien w kwocie - odpowiednio: 17,1 tys. zł (68 postanowień), 23,6 tys. zł (52), 28,9 tys. zł (60) i 9,7 tys. zł (24).

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 16, 270, 284-313)

³⁵ Nieopłacających składek lub opłacających je w zaniżonej wysokości

³⁶ Art. 24 ust. 1a ustawy sus

Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów w złożonym wyjaśnieniu wskazała na następujące powody odchodzenia od stosowania ww. sankcji przewidzianych ustawą sus:

- praktyka dowiodła, że nakładanie kar na dłużników nie dyscyplinuje ich, a tylko pogłębia problemy płatnicze wskutek wzrostu nieopłaconych zobowiązań,
- wejście w życie ustawy tzw. abolicyjnej³⁷ wymagającej zapewnienia terminowego opracowywania wniosków w przedmiotowej sprawie, poprzez oddelegowanie pracowników ze stanowisk ds. zabezpieczeń i sankcji do obsługi przedmiotowych spraw – w I półr. 2013 r. wnioski złożyło 1348 dłużników,
- preferuje się dyscyplinowanie dłużników poprzez wpis hipoteki na nieruchomości dłużnika lub zastawu na składniku majątku ruchomego, niepowodujący przyrostu kwoty zadłużenia, a często motywujący do spłaty kwot objętych zabezpieczeniem rzeczowym.

(dowód: akta kontroli str. 607-610,873-878)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Realizując uprawnienie kierowano się postanowieniami obowiązujących: „Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”³⁹ oraz „Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek”⁴⁰, będących szczegółowym rozwinięciem przepisu wykonawczego wydanego na mocy ustawowej delegacji⁴¹ przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁴².

(dowód: akta kontroli str. 192-251)

Opis stanu faktycznego

2.1. Dane o udzielonych ulgach w spłacie zaległości⁴³ i ich realizacji zawierano w miesięcznym sprawozdaniu D-02. Formuła tego sprawozdania – przewidująca podawanie danych obejmujących tylko miesiąc sprawozdawczy, bez agregowania danych od początku roku – uniemożliwia ustalenie i analizowanie trendów, tj. spadku lub wzrostu globalnych kwot zaległości objętych przyznanymi ulgami oraz efektywności tych ulg (kwoty spłacone oraz pozostałe do uiszczenia). Dane globalne o wpływach zaległości w ramach przyznaných ulg zostały na potrzeby kontroli pozyskane z centrali ZUS.

W przedmiotowym zakresie ze zobowiązanymi zawierano:

³⁷ Z dnia 09 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz.U. z 2012r., poz. 1551)

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

³⁹ Uchwałą Nr 12/2010 Zarządu ZUS z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS, zmienioną Uchwałą Nr 13/2011 Zarządu ZUS z dnia 30 marca 2011 r.

⁴⁰ Opracowane przez Departament Realizacji Dochodów ZUS z 01 kwietnia 2010 r.

⁴¹ Art. 28 ust. 3b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.)

⁴² Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365)

⁴³ Zawarte układy ratalne, udzielone umorzenia zaległości i odroczenia płatności zaległości

- układy ratalne na spłatę zaległych składek w ratach. W 2012 r. zawarto układ z 288 płatnikami na kwotę 7224,2 tys. zł, a w 2013 r. (do 30.06) z 85 płatnikami na kwotę 1.686,3 tys. zł,
- umowy o odroczenie terminu płatności składek. W 2012 r. zawarto umowy z 14 płatnikami na kwotę 335,1 tys. zł. W I półroczu 2013 r. takich umów nie zawarto.

W kontrolowanym okresie lat 2012-2013 z zasady odmawiano umorzenia zaległości (115 wniosków w 2012 r. i 36 w I półr. 2013 r.). Ustalone uzasadnienia odmowy opisano w pkt. 2.2.1. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 283)

2.2. Prawidłowość udzielania ulg w spłacie należności skontrolowano na przykładzie próby 25 spraw⁴⁴, opiewających na kwotę: 107.388,42 zł odroczeń terminu płatności, 84.241,00 zł umorzeń, 245.8891,38 zł układów ratalnych.

(dowód: akta kontroli str. 179-190,283)

2.2.1. Przeprowadzona analiza spraw o których mowa w pkt 2.1. wystąpienia wykazała, że postępowania o udzielenie ulgi w spłacie należności było każdorazowo prowadzone w zgodzie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przepisami wykonawczymi do tej ustawy oraz obowiązującymi w ZUS wewnętrznymi wytycznymi.

Postępowania rozpoczynano po zgromadzeniu kompletnej dokumentacji dowodowej, w tym pochodzącej z własnych ustaleń Oddziału w zakresie oceny możliwości płatniczych płatnika ubiegającego się o przyznanie ulgi. Z tej racji, rozpatrując wnioski nie uznawano za konieczne posilkowanie się narzędziem, o którym mowa w art. 86 ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. dokonaniem u wnioskującego płatnika oględzin składników majątku.

Postępowania kończono każdorazowo zaopiniowaniem sprawy przez powołane w Oddziale Komisje Opiniujące do spraw ulg i umorzeń⁴⁵ i zajęciem stanowiska przez merytorycznego zastępcę dyrektora Oddziału⁴⁶.

Odmowa udzielenia umorzenia w 9.⁴⁷ analizowanych sprawach była każdorazowo uzasadniana niewykazaniem przez płatnika oraz przez Oddział ustawowych przesłanek umorzenia, tj. niestwierdzeniem całkowitej nieściągalności należności oraz uznaniowym charakterem ulgi.

Z-ca. Dyrektora ds. dochodów odmowne załatwienie w okresie lat 2012-2013 wszystkich wniosków o umorzenie zaległości uzasadniła skrupulatnym przestrzeganiem obowiązujących procedur i przepisów⁴⁸ szczegółowo określających kryteria kierowania się przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie zaległości, w tym przesłanki warunkujące możliwość umorzenia należności.

Układami ratalnymi nie obejmowano należności przeterminowanych.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 179-190, 604-606, 869-872)

2.2.2. Z analizowanych 25. spraw dotyczących udzielenia ulgi nie wynikało, iżby podejmowano rozstrzygnięcia w trybie innym niż określony w obowiązujących wewnętrznych wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 179-190)

⁴⁴ Próbę pobrano z prowadzonej w Oddziale ewidencji spraw dot. przyznanych ulg, dobierając łącznie 15 spraw z 2012 r. i 10 spraw z 2013 r. (po 5 umorzeń z każdego roku, 5 odroczeń terminu płatności z 2012 r. – w 2013 odroczeń nie było, po 5 układów ratalnych)

⁴⁵ Były powołane 2. Komisje: w Oddziale oraz w Inspektoracie w Łodzi. Komisje pozytywnie opiniowały wszystkie analizowane wnioski o układ ratalny i o odroczenie terminu płatności, a negatywnie były opiniowane wszystkie analizowane wnioski o umorzenie

⁴⁶ Podjęte rozstrzygnięcia były zgodne z opinią Komisji i nie wymagały szczegółowego uzasadnienia

⁴⁷ W jednym przypadku odmówiono wszczęcia postępowania

⁴⁸ „Instrukcja w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych” oraz „Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek”

2.2.3. W ocenie Naczelnika Wydziału Realizacji Dochodów wykorzystywane systemy informatyczne wspierające proces udzielania ulg⁴⁹ umożliwiają bieżące i pełne monitorowanie procesu.

Ustalenia dotyczące przypadków i powodów okresowego braku dostępu do danych niezbędnych do sprawnego i prawidłowego przyznawania ulg zawarto w pkt. 1.4. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 252-260)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli⁵⁰, biorąc pod uwagę rosnący stan zadłużenia płatników składek oraz znaczny udział kwoty nieobjętej postępowaniem egzekucyjnym wnosi o:

1. Zorganizowanie prac na stanowiskach rozliczeń kont płatników składek, w sposób zapewniający objęcie postępowaniem egzekucyjnym jak największej liczby dłużników, takim postępowaniem dotąd nieobjętych,
2. Dyscyplinowanie niesumiennych płatników ustawowymi sankcjami i represjami, o których mowa w art. 24 ust. 1a i art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. Nr 205 z 2009 r., poz. 1585 ze zm.),
3. Podjęcie działań zmierzających do poprawienia efektywności płacenia składek oraz egzekucji, m.in. poprzez szersze korzystanie z prawa do wnioskowania o wpisanie płatników zalegających z płatnościami do rejestru dłużników niewypłacalnych, a także o ogłoszenie upadłości bądź o zakazanie prowadzenia działalności gospodarczej, a także o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłacaniem składek finansowanych przez ubezpieczonych,
4. Częstsze wszczynanie postępowań egzekucyjnych z nieruchomości.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

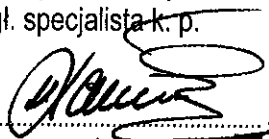
⁴⁹ Rejestr EW

⁵⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 30 grudnia 2013 r.

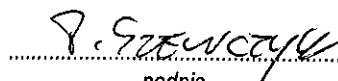
Kontroler
Lucjan Kaszczyk
gł. specjalista k. p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis