



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-12-01/2013

P/13/112

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## 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<br>Delegatura w Lublinie   |
| Kontrolerzy                         | Wanda Baçal, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87508 z dnia 02.09.2013 r.<br>Katarzyna Durakiewicz, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 87549 z dnia 12.11.2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-4) |
| Jednostka kontrolowana              | Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie (dalej „Oddział”), ul. Tomasza Zana 36, 38C, 20-601 Lublin   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Piotr Waszak, Dyrektor Oddziału.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 7)  |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, egzekwowanie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2012-2013 (do dnia 9 grudnia).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prowadzenie postępowań egzekucyjnych<sup>2</sup> zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dyrektor Oddziału jako organ egzekucyjny wykorzystywał wszystkie dostępne środki egzekucyjne. W badanych sprawach kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie ustalania i obciążania zobowiązanych kosztami egzekucyjnymi. Prawdłowo realizowane były uprawnienia Dyrektora Oddziału w zakresie odraczania terminu płatności, rozkładania należności na raty oraz umarzania należności z tytułu składek.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych oraz w kierowaniu spraw do naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia dalszego postępowania egzekucyjnego. W 2013 r. Oddział podjął skuteczne działania w celu poprawy terminowości wystawiania tytułów wykonawczych, w efekcie których wskaźnik terminowości z poziomu 59% w I kwartale wzrósł do 93% w III kwartale.

Uwagi NIK nasuwa niski wskaźnik efektywności egzekucji należności prowadzonej przez Dyrektora Oddziału (w 2012 r. – 28,1%, w I półroczu 2013 r. - 14,8%), a także znaczne należności z tytułu składek (32.063,1 tys. zł<sup>3</sup>), wobec których Oddział nie podjął działań egzekucyjnych.

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

<sup>2</sup> Kontrolą objęto 30 losowo wybranych spraw.

<sup>3</sup> Według listy szacowanego zadłużenia otrzymanej z Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 27.02.2013 r.

### 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. Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ogółem<sup>4</sup> na koniec 2012 r. wynosiły 472.895,0 tys. zł i w porównaniu do lat 2010-2011 zmniejszyły się odpowiednio o: 17,6% i 1,5%. Na 30 czerwca 2013 r. należności wynosiły 640.001,8 tys. zł. Od czerwca 2012 r. trwały prace w celu wprowadzenia nowego systemu ewidencji i rozliczeń kont płatników(SEKiF), umożliwiającego ustalenie rzeczywistego stanu należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

W 2012 r. do egzekucji skierowano 206.367 tytułów wykonawczych, tj. o 28,5% mniej niż w 2010 roku oraz o 18,6% mniej niż w 2011 r. W I połowie 2013 r. do egzekucji skierowano 90.750 tytułów wykonawczych. Liczba tytułów skierowanych w 2012 roku do egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 14,6%, a skierowanych do egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych („NUS”) o 26,7%.

Kwota należności objęta tytułami wykonawczymi skierowanymi do egzekucji w 2012 r. wynosiła 198.528,5 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. nieznacznie się zmniejszyła (o 0,3%), ale była o 31,3% większa niż w 2010 r. Należności skierowane w 2012 r. do egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 35,2%, a przez NUS” o 28%. W I półroczu 2013 r. do egzekucji skierowano tytuły na należności w kwocie 117.497,7 tys. zł.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych („ZUS”) prowadzi konta płatników składek w ramach Kompleksowego Systemu Informatycznego (KSI ZUS). Aplikacje wykorzystywane do ewidencji i rozliczeń należności z tytułu składek<sup>5</sup> umożliwiały analizowanie stanu zadłużenia w kontekście konkretnego płatnika. Utrudniało to ustalenie i diagnozowanie przyczyn ogólnego wzrostu zadłużenia w skali Oddziału. Według szacunkowych analiz wzrost stanu zadłużenia na koniec czerwca 2013 r. w stosunku do grudnia 2012 r. spowodowany był m.in.:

- spadkiem wpływów bieżących z uwagi na pogarszającą się kondycję finansową płatników komercyjnych i sektora publicznego,
- zawieszeniem postępowań egzekucyjnych wobec 1.516 płatników składek ubiegających się o umorzenie należności w trybie ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność<sup>6</sup>,
- wzrostem nieściągalnych i niepodlegających umorzeniu należności z tytułu składek, ewidencjonowanych w Centralnym Rejestrze Należności Nieściągalnych (CRNN), gdzie w Oddziale wpisano dotychczas 63 płatników z najwyższymi kwotami zadłużenia na łączną kwotę ponad 33 mln zł.

Na wzrost zadłużeń w 2013 roku wpływ miała również wzrastająca liczba dokumentów sporządzanych z urzędu, skutkująca wzrostem przypisu składek, sukcesywnie kierowanych do przymusowego dochodzenia. Na wzrost zadłużenia wpłynęły również rozstrzygnięcia sądu gospodarczego (umarzającego postępowania o ogłoszenie upadłości niewypłacalnych płatników) i sądów karnych

<sup>4</sup> Składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty.

<sup>5</sup> PI-Punkt Informacyjny oraz FW – Moduł obsługi tytułów wykonawczych.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące poza rolniczą działalność (Dz. U. z 2012, poz. 1551).

(wymierzających niskie grzywny, ograniczających się do nagan tytułem nieterminowego opłacania składek), a także rozstrzygnięcia prokuratury (umarzające postępowania w przedmiocie przywłaszczenia składek w części finansowanej przez pracowników), które pomimo stosowania przez Oddział środków zaskarżenia skutkują ogólnym obniżeniem dyscypliny płatniczej.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że główną przyczyną zmniejszenia liczby tytułów wykonawczych skierowanych do realizacji w 2012 r. była zmiana w maju 2012 r. metodologii ich sporządzania, wprowadzająca obowiązek wystawiania wielopozycyjnych tytułów wykonawczych, w celu poprawy efektywności pracy i zmniejszenia kosztów przymusowego dochodzenia należności. Na zmniejszenie liczby skierowanych tytułów miała także wpływ powołana ustawa o umorzeniu należności powstałych w tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

(dowód: akta kontroli str. 13, 14 ,90, 92-93)

**1.2. Wskaźniki efektywności egzekucji<sup>7</sup> prowadzonej przez Dyrektora Oddziału oraz przez NUS wykazywały tendencję malejącą. Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału wynosił: 47,2% w 2010 r., 37,9% w 2011 r. i 28,1% w 2012 r. W I półroczu 2013 r. odnotowano dalszy spadek wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału do 14,8%. Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez NUS zmniejszył się z 12,4% w 2010 roku do 5,3% w I półroczu 2013 r.**

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że główną przyczyną ogólnie niskiej efektywności egzekucji oraz jej spadku w badanym okresie był systematyczny wzrost kwot objętych postępowaniem egzekucyjnym przy utrzymującym się poziomie kwot wyegzekwowanych. Było to spowodowane utratą mocy prawnej, z dniem 20 lutego 2011 r., dyspozycji art. 24 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>8</sup>, zapewniającej należnościom z tytułu składek pierwszeństwo zaspokajania w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji przed innymi wierzytelnościami. W wyniku tej zmiany efektywność egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału spadła w II kwartale 2011 r. aż o 12,3% w stosunku do poziomu z I kwartału 2011 r. Spadek efektywności egzekucji, według Z-cy Dyrektora ds. Dochodów, spowodowany był także niewłaściwą realizacją przez NUS (w niektórych przypadkach) dyspozycji art. 115 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>9</sup>.

Bardzo niska efektywność egzekucji należności z tytułu składek przez NUS wynikała z konieczności stosowania „trudniejszych środków egzekucyjnych”, jak również trudnego do zdiagnozowania przez Oddział zjawiska zaspokajania w pierwszej kolejności należności podatkowych bez względu na daty posiadanych wniosków egzekucyjnych innych należności, w tym z tytułu składek.

(dowód: akta kontroli str. 15, 90, 93)

<sup>7</sup> Wskaźnik efektywności egzekucji zdefiniowany jako iloraz należności odzyskanych (sumy kwot ściągniętych przez organ egzekucyjny oraz dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji) do należności objętych egzekucją (czyli sumy kwot skierowanych do egzekucji w danym okresie sprawozdawczym) oraz kwot pozostałych do realizacji na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego, pomniejszonych o łączną kwotę pozostałych działań, czyli kwot wstrzymanych na skutek układów ratalnych i odroczeń terminu płatności, kwot wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności oraz kwot załatwionych w inny sposób (umorzono lub odpisano należność skierowaną do egzekucji).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), dalej „ustawa o s.u.s.”

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U.2012, poz.1015, ze zm.), dalej „ustawa o p.e.a.” Zgodnie z art. 115 § 6 powołanej ustawy, jeżeli kwota przeznaczona do podziału nie wystarcza na zaspokojenie w całości wszystkich należności, należności dalszej kolejności zaspokajają się dopiero po pełnym zaspokojeniu należności wcześniejszej kolejności, a gdy kwota nie wystarcza na pokrycie w całości wszystkich należności tej samej kolejności, należności te zaspokajają się proporcjonalnie do wysokości każdej z nich.

**1.3.** Łączne wpływy z egzekucji należności z tytułu składek<sup>10</sup> w 2012 r. wyniosły 47.408,8 tys. zł i były wyższe o 21,7% niż w 2010 r. oraz niższe o 2,1% od uzyskanych w roku 2011. W I półroczu 2013 r. wpływy wyniosły 23.564,9 tys. zł. W latach 2012-2013 (I półrocze) kwoty uzyskane z egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału stanowiły odpowiednio: 32,6% i 31,1% wpływów ogółem. W 2012 r. wyniosły one 15.446,2 tys. zł i w porównaniu do lat 2010-2011 zwiększyły się odpowiednio o: 15,1% i 1,9%. W I półroczu 2013 r. wpływy te wyniosły 7.326,0 tys. zł. Z zajętych rachunków bankowych uzyskano od 74,9% do 81% wpływów.

Z egzekucji prowadzonej przez NUS w 2012 r. uzyskano 13.551,7 tys. zł, tj. więcej niż w roku 2010 i 2011 odpowiednio o: 33,6% oraz 19,3%. W I półroczu 2013 r. wpływy te wyniosły 5.733,4 tys. zł. Oddział nie posiadał informacji z jakiego źródła egzekucyjnego pochodziły kwoty wyegzekwowane przez NUS.

Źródłem pozostałych wpływów były wpłaty dokonane przez dłużników po wdrożeniu egzekucji oraz kwoty uzyskane z egzekucji prowadzonej w pozostałym trybie (m.in. egzekucji sądowej).

Wpływy uzyskane z wyniku spłaty zawartych układów ratalnych oraz wpłat w związku z odroczeniem terminu płatności wyniosły w 2012 r. (10.047,8 tys. zł) i były o 10,8% wyższe niż w 2010 r. i o 1,7% wyższe od osiągniętych w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-17)

**1.4.** Wydatki z tytułu egzekucji prowadzonej przez NUS w 2012 r. wyniosły 846,4 tys. zł, a w I połowie 2013 r. 334,4 tys. zł. Wydatki poniesione na egzekucję należności w innym trybie (m.in. egzekucję sądową) wyniosły 46,3 tys. zł w 2012 r. oraz 22,6 tys. zł w I półroczu 2013 r. Oddział nie wyodrębniał w ewidencji wydatków poniesionych na egzekucję własną (prowadzoną przez Dyrektora Oddziału), gdyż w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego za lata 2010-2012 r. oraz za I półrocze 2013 r. nie było wymogu wykazywania tych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 19)

**2.** Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że stan zadłużenia płatników z tytułu należnych składek ustalano w oparciu o dokumenty ubezpieczeniowe zaewidencjonowane w KSI ZUS w kontekście konkretnego konta płatnika składek. W celu ustalenia rzeczywistych zadłużeń Oddział wykorzystywał generowane centralnie listy płatników składek, sukcesywnie obejmując egzekucją konta płatników, dla których dotychczas nie podjęto działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych. Od czerwca 2012 r., z intensyfikacją w I półroczu 2013 r., podejmowane były działania w celu przygotowania danych wsadowych do rozliczeń w systemie SEKiF, umożliwiającym ustalenie rzeczywistego stanu należności z tytułu składek. Pracę w dobowym systemie rozliczeń Oddział rozpoczął od 9 września 2013 r. Konta przełączone do SEKiF posiadają rzeczywisty stan należności. Planowane zakończenie procesu przyłączania kont do tego systemu przewidywane jest na 30 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 90, 93-94)

**3.** W latach 2010-2013 (I p.) Oddział otrzymał z Departamentu Realizacji Dochodów ZUS dziewięć „List szacowanego zadłużenia” celem ich wykorzystania w procesie weryfikacji stanu rozliczeń na kontach płatników składek, jak też sukcesywnego podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności. Według pierwszej listy (z 05.09.2010 r.)<sup>11</sup> szacowane zadłużenie wynosiło 582.872,1 tys. zł, a według dziewiątej (z 27.02.2013 r.)<sup>12</sup> - 476.544,1 tys. zł. Według ww. list kwota

<sup>10</sup> Wpływy z egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału, NUS, egzekucji prowadzonej w pozostałym trybie oraz z wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji.

<sup>11</sup> Uwzględniającej rozliczenia za maj 2010 r.

<sup>12</sup> Uwzględniającej rozliczenie za listopad 2012 r.

szacowanego zadłużenia na kontach płatników z zadłużeniem powyżej 500 zł z brakiem jakiegokolwiek egzekucji wynosiła odpowiednio: 127.919,2 tys. zł (11.596 płatników), oraz 32.063,1 tys. zł (6.392 płatników).

(dowód: akta kontroli str. 111, 178)

Badanie dokumentacji 10 płatników składek o największym szacowanym zadłużeniu<sup>13</sup> wykazało, że:

- w stosunku do trzech podmiotów<sup>14</sup> prowadzone było postępowanie upadłościowe, po zakończeniu którego podmioty zostały wykreślone z Krajowego Rejestru Sądowego, co uniemożliwiało dalsze dochodzenie należności. Całość należności została wpisana do CRNN;
- trzech płatników spłaciło zadłużenie<sup>15</sup> i nie zalegali z opłatą składek;
- do czterech płatników na należności ujęte w wykazach<sup>16</sup> wysłane zostały upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji. Należności objęte upomnieniami zostały spłacone.

(dowód: akta kontroli str. 111-134)

Prawidłowość prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez Oddział sprawdzono na podstawie wybranych losowo 30 sprawach.

A. Na stanowiskach ds. rozliczeń analizowano konta płatników i w przypadku stwierdzenia braku zapłaty należności w 26 badanych sprawach<sup>17</sup> wysyłano do zobowiązanych upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>18</sup>. Zlecenia wdrożenia egzekucji zostały zarejestrowane w ewidencji spraw kierowanych do egzekucji.

Według norm określonych w „Standardach rozliczeń kont płatników składek” (obowiązujących od 1 czerwca 2012 r.), kierowanie należności do przymusowego dochodzenia odbywa się raz na kwartał, a częstotliwość rozliczania kont aktywnych – raz na trzy miesiące. Zasady te przyjęto do potrzeb analizy terminowości wystawiania upomnień objętych kontrolą.

W przypadku 19 płatników Oddział dokonywał systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych i upomnienia wystawiano w terminie do 59 dni od daty płatności składek (złożenia korekty deklaracji rozliczeniowej, upływu terminu wpłaty należności niepolegającej uldze przy układzie ratałnym).

W siedmiu sprawach<sup>19</sup> 26 upomnień (156,4 tys. zł) wystawiono po upływie 99 dni od wyznaczonego terminu płatności należności:

- 21 upomnień w terminie od 100 do 193 dni,
- trzy upomnienia w terminie od 161 do 315 dni,
- dwa upomnienia w terminie od 285 do 845 dni.

(dowód: akta kontroli str. 172-174, 270-284)

B. W badanych sprawach analizowano stan majątkowy dłużników pod kątem możliwości wdrożenia egzekucji administracyjnej. Przy zastosowaniu egzekucji z rachunku bankowego wykorzystywano dane posiadane przez Oddział.

<sup>13</sup> Wybranych z „Raportów płatników z zaległościami wobec których nie zostały wdrożone działania egzekucyjne” - za rok 2012 (3.596 pozycji) i za rok 2013 (4.214 pozycji) oraz z wykazu przekazanego przez Oddział do Centrali ZUS w listopadzie 2013 r.

<sup>14</sup> Posiadających zaległości z lat 1999-2009.

<sup>15</sup> Za wrzesień i październik 2012 r. oraz czerwiec 2013 r.

<sup>16</sup> Za maj 2013 r., a w jednym przypadku również za kwiecień 2013 r.

<sup>17</sup> W czterech sprawach wszczęto postępowanie egzekucyjne bez uprzedniego doręczenia upomnienia, tj. na podstawie decyzji określających stan należności.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy”.

<sup>19</sup> NIP 712127\*\*\*\*, NIP 563191\*\*\*\*, NIP 946240\*\*\*\*, NIP 716228\*\*\*\* (należność objęta badaniem ze względu na wystawienie tytułu wykonawczego w okresie objętym kontrolą - 5 czerwca 2012 r.), NIP 946221\*\*\*\*, NIP 946257\*\*\*\*, NIP 946219\*\*\*\*.

W 19 przypadkach przeprowadzono we własnym zakresie postępowanie o wyjawienie majątku płatników (nieruchomości, przysługujących im praw majątkowych mogących być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu). W postępowaniach tych żądano od płatników złożenia oświadczenia o posiadanym majątku pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, a także kierowano zapytania do Centralnej Ewidencji Pojazdów (informacja o właścicielach pojazdów) oraz starostów (informacja z ewidencji gruntów i budynków). Dodatkowo stan majątkowy dłużników w dwóch sprawach ustalono na podstawie posiadanej dokumentacji (np. złożonej do wniosku o rozłożenie należności na raty).

(dowód: akta kontroli str. 287-288)

C. W 30 sprawach tytuły wykonawcze zawierały dane określone w art. 27 § 1 ustawy o p.e.a. Trzy sprawy dotyczyły należności spółek nieposiadających osobowości prawnej i w tytułach wykonawczych podawano również imiona i nazwiska oraz adresy współników (art. 27 § 2 ww. ustawy). W badanych tytułach wykonawczych prawidłowo określono kwotę oraz okres zadłużenia, a także podano właściwe dane dłużników (w tym w jednej sprawie po korekcie adresu).

Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu (siedmiu dni od dnia jego doręczenia), zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy, Oddział wystawiał tytuły wykonawcze.

W zarządzeniu Nr 10 Prezesa ZUS z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad dokonywania oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone komórki organizacyjne ZUS” określono wskaźniki objęte oceną pracy oddziałów w wymiarze sprawności, w tym wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych odnoszący się do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji. Zasadę tę przyjęto do potrzeb analizy terminowości wystawiania tytułów wykonawczych objętych kontrolą.

W 23 sprawach tytuły wykonawcze wystawiono w terminie do 45 dni po doręczeniu upomnienia lub uprawomocnieniu się decyzji określającej stan należności.

W siedmiu postępowaniach<sup>20</sup> 43 tytuły wykonawcze (obejmujące należności w kwocie 485,1 tys. zł) wystawiono z opóźnieniem w stosunku do wyżej określonego czasu:

- 22 tytułów w terminie od 46 do 98 dni,
- 15 tytułów w terminie od 138 do 168 dni,
- 6 tytułów w terminie od 208 do 231 dni.

Ponadto w toku badania postępowania o umorzenie należności K. B.<sup>21</sup> stwierdzono, że dwa tytuły wykonawcze<sup>22</sup> (1,1 tys. zł) wystawiono po upływie ponad 18 miesięcy (545 dni) od daty uprawomocnienia się decyzji określającej stan należności.

Postępowania egzekucyjne były wdrożone przez Oddział niezwłocznie po wystawieniu tytułów wykonawczych. W badanych sprawach na podstawie tytułów wykonawczych wystawiono zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego dłużnika, zajęciu prawa majątkowego stanowiącego wierzytelność pieniężną, zajęciu prawa majątkowego stanowiącego wynagrodzenie, świadczenie z zaopatrzenia emerytalnego, zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach Nr 12-14 oraz 16 do rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy.

Przy ww. zajęciach koszty egzekucyjne (opłatę manipulacyjną, opłatę za czynności egzekucyjne) wyliczono zgodnie z art. 64 ustawy o p.e.a.

(dowód: akta kontroli str. 223-224, 248-249, 281-286, 288-304)

<sup>20</sup> NIP 946260\*\*\*\*, NIP 716426\*\*\*\*, NIP 946221\*\*\*\*, NIP 946141\*\*\*\*, NIP 713000\*\*\*\*, NIP 946257\*\*\*\*, NIP 716228\*\*\*\*.

<sup>21</sup> Sprawa RED 421/217/2013.

<sup>22</sup> TW nr 4200013012541-542 z 23.04.2013 r.

D. W 11 sprawach przekazano prowadzenie postępowania egzekucyjnego naczelnikom urzędów skarbowych wraz z kompletem dokumentacji (tytułami wykonawczymi, kserokopiami doręczeń upomnień, zajęciami rachunku bankowego, informacjami z banków o niemożliwości przekazania zajętej kwoty na pokrycie dochodzonych należności).

W sześciu przypadkach sprawy przekazano niezwłocznie po stwierdzeniu przez Oddział nieskuteczności własnego postępowania egzekucyjnego, tj. zgodnie zasadami określonymi w § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy.

Pięć spraw<sup>23</sup> (34 tytuły wykonawcze o wartości 116,4 tys. zł) przekazano w terminie powyżej miesiąca od otrzymania informacji z banku potwierdzającej nieskuteczność własnej egzekucji prowadzonej przez Oddział, tj. po upływie od 41 do 236 dni.

W dwóch sprawach<sup>24</sup> NUS zwrócił tytuły wykonawcze z powodu błędów formalnych dotyczących: nieprawidłowego adresu zobowiązanego (pierwotnie w tytule wykonawczym wskazano adres prowadzenia działalności gospodarczej) oraz niedołączenia kompletnej dokumentacji potwierdzającej prawidłowość naliczenia kosztów egzekucyjnych (pomyłka była związana ze zmianą środka egzekucyjnego).

Tytuły wykonawcze kierowane do urzędów skarbowych (z uwzględnieniem ww. korekt) nie zawierały wad uniemożliwiających przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego.

Przed przekazaniem spraw NUS, Dyrektor Oddziału prowadził własną egzekucję z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków określonych w art. 19 § 4 ustawy o p.e.a. Nie stwierdzono nieuzasadnionego przypadku skierowania wniosku do NUS o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W zbadanych sprawach<sup>25</sup> NUS nie egzekwowali należności ZUS ze świadczeń przeznaczonych na zaopatrzenie emerytalne lub ubezpieczenie społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 305-311)

E. W dwóch przypadkach, na podstawie art. 62 ustawy o p.e.a., wystąpiono do Sądu Rejonowego z wnioskiem o wyznaczenie organu do prowadzenia egzekucji łącznej i wstrzymano czynności egzekucyjne (wydano postanowienia). W pozostałych sześciu sprawach wystąpił zbieg egzekucji do tego samego prawa (wierzycelności z rachunku bankowego, świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego). Dyrektor Oddziału po przekazaniu tytułów wykonawczych do właściwych organów egzekucyjnych (NUS, komorników sądowych) nie wstrzymywał czynności egzekucyjnych, a wnioski o prowadzenie łącznej egzekucji były przekazywane do wiadomości banków i płatników.

Sprawy przekazano niezwłocznie wraz z kompletem dokumentacji (tytuły wykonawcze, kserokopie doręczeń upomnień, informacje o prowadzonych czynnościach egzekucyjnych i kosztach tych działań), z wyjątkiem jednego przypadku<sup>26</sup> przekazania komornikowi sądowemu sześciu tytułów wykonawczych (66,0 tys. zł) w terminie 3,5 miesiąca od daty otrzymania informacji o zbiegu egzekucji. Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że opóźnienie nastąpiło wskutek nieterminowego nadania biegu sprawie przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 298-300, 312-314)

F. W 17 przypadkach, w których przekazano prowadzenie spraw do innych organów egzekucyjnych, nie było potrzeby zawiadomiania o zmianie wysokości należności objętych tytułami wykonawczymi ze względu na brak bezpośrednich wpłat przez

<sup>23</sup> NIP 716228\*\*\*\*, NIP 946240\*\*\*\*, NIP 946219\*\*\*\*, NIP 946141\*\*\*\*, NIP 946235\*\*\*\*.

<sup>24</sup> NIP 712127\*\*\*\*, NIP 716000\*\*\*\*.

<sup>25</sup> W ośmiu sprawach przekazanych do naczelników urzędów skarbowych dłużnikami były osoby fizyczne.

<sup>26</sup> NIP 712025\*\*\*\*.



płatników. W badanych sprawach Oddział nie umarzał postępowania egzekucyjnego. W pięciu przypadkach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez NUS na podstawie art. 59 § 2 ustawy o p.e.a., tj. w wyniku stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 315-319)

G. W okresie 2012-2013 (I kwartał) do innych organów egzekucyjnych (NUS, komornika sądowego) przekazano cztery sprawy<sup>27</sup>, a Oddział monitorował sposób realizacji wniosków o prowadzenie egzekucji. W jednym przypadku skierowano zapytanie na podstawie § 8 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy, a w dwóch sprawach na bieżąco monitorowano przebieg egzekucji poprzez interwencje telefoniczne (dokumentowane notatkami służbowymi). W przypadku egzekucji prowadzonej przez komornika skarbowego miały miejsce częściowe wpłaty z tytułu należnych składek. Dodatkowo Z-ca Dyrektora ds. Dochodów poinformował, że do monitoringu wykorzystywano także od maja 2013 r. aplikację „Przeglądarka tytułów wykonawczych”.

(dowód: akta kontroli str. 323-324)

Wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych, mierzony relacją liczby tytułów wykonawczych wystawionych w terminie do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej zadłużenie płatnika do ogólnej liczby tytułów wykonawczych, w I kwartale 2013 r. wynosił 59%, a w II kwartale 71%<sup>28</sup>. Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że przyczyną wystawiania tytułów wykonawczych po upływie 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej zadłużenie płatnika była realizacja priorytetowych zadań, mających na celu uporządkowanie zapisów na kontach płatników przed uruchomieniem dobowego systemu rozliczeń w ramach SEKiF, a także brak systematycznego monitorowania i raportowania terminowości wystawiania tytułów wykonawczych. W związku z planowanym wprowadzeniem do oceny Oddziałów wskaźnika terminowości wystawiania tytułów wykonawczych w październiku 2012 r. pracownicy komórek rozliczeń dokonali weryfikacji statusów dokumentów przedegzekucyjnych (upomnień i decyzji)<sup>29</sup> w celu wystawienia administracyjnych tytułów wykonawczych. W grudniu 2012 r., kwietniu 2013 r. oraz w lipcu 2013 r. pracownicy komórki Koordynacji Usług Dochodów dokonali analizy raportów z dokumentów w aplikacji FW. Po każdej analizie rekomendowano działania naprawcze, których systematyczna realizacja skutkowałą znaczącą poprawą terminowości wystawiania tytułów do poziomu 93% w III kwartale 2013 r., co znacznie przekracza ustalony w Zakładzie standard (70%).

(dowód: akta kontroli str. 135, 174-175)

4. Z-ca Dyrektora ds. Dochodów podał, że dostępne aplikacje, tj. FW i ARS2000, w oparciu o które realizowany był proces egzekucji, umożliwiały bieżące monitorowanie procesu w zakresie prawidłowego przebiegu postępowań egzekucyjnych oraz efektywności realizowanej egzekucji wyłącznie w kontekście płatnika-dłużnika, co utrudniało proces monitorowania przymusowego dochodzenia należności. W związku z powyższym Oddział złożył do Centrali ZUS propozycję rozszerzenia katalogu dostępnych raportów wraz z ich wzorami w zakresie wykazu niezrealizowanych tytułów wykonawczych, dla których możliwe byłoby wyfiltrowanie zajęć zalegających w systemie FW powyżej 2 miesięcy oraz listy tytułów wykonawczych i zajęć na dany dzień z niezmiennym statusem.

<sup>27</sup> NIP 712438\*\*\*\*, NIP 716000\*\*\*\*, NIP 716000\*\*\*\*, NIP 717000\*\*\*\*.

<sup>28</sup> Według danych przesłanych przez Oddział do Departamentu Realizacji Dochodów do oceny pracy Oddziałów.

<sup>29</sup> Dokonując zmiany statusu dla upomnień z „wysłany” na „doręczony” i dla decyzji z „wysłany” na „uprawomocniony”.

Oddział jako wierzyciel korzystał z prawa do uzyskania informacji o etapie prowadzonego postępowania egzekucyjnego w stosunku do poszczególnych płatników. Od 10 maja 2013 r. monitorowanie przebiegu postępowań egzekucyjnych prowadzonych w urzędach skarbowych ułatwiała udostępniona Przeglądarka Tytułów Wykonawczych. Aplikacja ta nie umożliwiała jednak kompleksowego monitorowania postępowań, z uwagi na brak informacji w zakresie terminu przydzielenia tytułów wykonawczych przekazanych przez ZUS do służby poborcom skarbowym<sup>30</sup>, a także brak możliwości na poziomie Oddziału zbiorczego raportowania wg ustalonych kryteriów.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że w Oddziale występowały przypadki braku dostępu do danych niezbędnych do sprawnego i prawidłowego przebiegu procesu egzekucji. W ramach działań interwencyjnych stwierdzone przypadki były na bieżąco zgłaszane przez pracowników realizujących proces na Portalu Użytkownika KSI ZUS (tzw. PUK). W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 20 czerwca 2013 r. zarejestrowano 179 ograniczeń w dostępnych usługach oraz 1.959 zgłoszeń użytkowników dotyczących problemów w pracy w aplikacji FW.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił również, że przymusowe dochodzenie należności objęte było stałym comiesięcznym monitoringiem i analizą na poziomie Naczelników/Kierowników komórek rozliczeń i realizacji dochodów, pracowników komórki Koordynacji Usług Dochodowych i Z-cy Dyrektora ds. Dochodów w formie analiz miesięcznych, kwartalnych i rocznych<sup>31</sup> z rekomendacjami stosownych działań. Ponadto poziom ściągalności należności z tytułu składek, terminowość wystawiania TW oraz efektywność dochodzenia należności było przedmiotem comiesięcznych analiz Komitetu Oddziałowego ds. jakości i efektywności Oddziału, w ramach kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Oddziale – także dostępnych dla kierownictwa Oddziału w udostępnionym miejscu sieciowym dla KUD. Powyższe pozwalało na bieżący dostęp do informacji, identyfikowanie zagrożeń, podejmowanie i monitorowanie efektywności działań naprawczych w kontekście realizowanych procesów, co skutkowało systematyczną poprawą efektywności przymusowego dochodzenia należności z tytułu składek.

(dowód: akta kontroli str. 90, 94-95, 99-100)

**5.** W latach 2012-2013 (I półrocze) w celu zwiększenia efektywności egzekucji należności z tytułu składek podejmowano następujące działania:

- skierowano do właściwych sądów 2.031 wniosków o ustanowienie hipoteki, zabezpieczającej należności ZUS na kwotę 86.662,9 tys. zł. Hipoteki wpisano na podstawie 2.016 wniosków (83.849,1 tys. zł);
- złożono do NUS 535 wniosków o wpis do rejestru zastawu na ruchomościach płatnika składek, zabezpieczającego należności na kwotę 13.183,7 tys. zł. Zastawy wpisano na podstawie 490 wniosków (12.768,5 tys. zł);
- wydano 294 decyzje o przeniesieniu odpowiedzialności na osoby trzecie lub spadkobierców za należności z tytułu składek na kwotę 14.963,0 tys. zł. Uprawomocniły się 274 decyzje (9.257,3 tys. zł), w wyniku wniesionych odwołań (39) uchylono 3 decyzje, a 39 spraw przekazano do sądu;
- skierowano 46 powiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Prokuratury skierowały do sądu 14 spraw, a postępowania umorzyły w 40 przypadkach;
- złożono 171 wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego o wpis dłużników do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych (RDN). Wpisu do RDN dokonano na

<sup>30</sup> Analizując zwracane do Zakładu tytuły wykonawcze wraz z postanowieniami o umorzeniu postępowania egzekucyjnego Oddział niejednokrotnie zauważył opóźnienia w przydzielaniu tytułów wykonawczych ZUS poborcom skarbowym.

<sup>31</sup> M.in. w zakresie: poziomu ściągalności, terminowości wystawiania TW, efektywności egzekucji, efektywności dochodzenia należności, terminowości rozpatrywania wniosków i udzielenie ulg, przymusowego dochodzenia należności wobec największych dłużników, efektywności działań sankcyjnych.

podstawie 152 wniosków;

- skierowano do właściwych sądów 66 wniosków o ogłoszenie upadłości dłużników. Postępowanie upadłościowe ogłoszone zostało na podstawie 10 wniosków;
- wysłano do właściwych sądów 60 wniosków o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Prawomocne orzeczenia uwzględniające wniosek wydane zostały w 57 sprawach;
- wysłano 40 wniosków o wszczęcie sądowej egzekucji z nieruchomości. Wdrożonych zostało 61 postępowań (5.295,5 tys. zł), w wyniku których wyegzekwowano należności w kwocie 245,1 tys. zł.

W 2012 r. w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano zintensyfikowanie działań dotyczących zabezpieczania należności na nieruchomościach dłużników (liczba wniosków skierowanych do sądu wzrosła o 7,9%) oraz przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania na osoby trzecie lub spadkobierców (liczba wydanych decyzji wzrosła o 15%). W pozostałym zakresie liczba podjętych działań była mniejsza niż w 2011 roku, a główną przyczyną tego stanu była duża skala zadań realizowanych dodatkowo (począwszy od czerwca 2012 r.), związanych z przygotowaniem bazy do SEKiF.

(dowód: akta kontroli str. 31-34)

**5.1.** Oddział korzystał z prawnych możliwości stasowania sankcji wobec płatników nieopłacających składek lub opłacających je w zaniżonej wysokości. W 2012 r. na podstawie art. 24 ust. 1a ustawy o s.u.s. i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych<sup>32</sup> wydano 629 decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej. Uprawomocniły się 493 decyzje o wymierzeniu opłaty w kwocie 522,7 tys. zł. W porównaniu do roku 2011 liczba decyzji wydanych była niższa o 34,2%, a uprawomocnionych o 20,9%. Niższa (o 6,5%) była również kwota wymierzonych w nich opłat dodatkowych. W I połowie 2013 r. wydano 299 decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej. Uprawomocniły się 224 decyzje na kwotę 232,9 tys. zł. Dodatkowe opłaty wymierzone były w wysokości od 10% do 30% zaległych należności z tytułu składek. Oddział nie wyodrębnił w ewidencji księgowej przychodów z tytułu opłaty dodatkowej.

Na podstawie art. 98 ustawy o s.u.s. Oddział skierował w 2012 roku 395 wniosków do sądu o ukaranie płatnika grzywną w związku z niedopełnieniem obowiązków nałożonych na płatnika składek ww. ustawą. W 2012 r. pozytywnie rozpatrzono 425 wniosków, a wymierzone grzywny wyniosły 190,5 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego liczba skierowanych wniosków zmniejszyła się o 36%, a wniosków rozpatrzonych pozytywnie o 29,4%, zaś kwota wymierzonych grzywien była niższa o 30,6%. W I półroczu 2013 r. skierowano 176 wniosków, pozytywnie rozpatrzonych zostało 175 wniosków, a wymierzone grzywny wyniosły 95,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 35)

**5.2.** Analiza danych o liczbie kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2013 (I półrocze) przez Oddział u płatników składek oraz o efektach finansowych tych kontroli wykazała, że efektywność kontroli, mimo malejącej liczby przeprowadzonych kontroli, systematycznie wzrastała:

- w 2012 r. przeprowadzono 1.897 kontroli, w tym 1.811 kontroli planowych<sup>33</sup> oraz 86 kontroli doraźnych. W porównaniu do 2010 i 2011 roku liczba przeprowadzonych kontroli była niższa odpowiednio o: 9,2% oraz o 6,9%. W I połowie 2013 r. przeprowadzono 1.021 kontroli, w tym 944 kontrole planowe (okresowe i problemowe)<sup>34</sup> oraz 77 kontroli doraźnych;

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.

<sup>33</sup> W planie rocznym ujętych było 1.415 kontroli. Plan zrealizowano w 130%.

<sup>34</sup> Na 2013 rok zaplanowano 1.680 kontroli, w pierwszym półroczu plan zrealizowano w 56,2%.

- w 2012 r. udział kontroli zakończonych wynikiem finansowym w ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli wynosił 58,3%, a w I półroczu 2013 r. - 64%. W roku 2010 kontrole zakończone wynikiem finansowym roku stanowiły 54,5%, a w 2011 r. 57,9% ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli;
- w 2012 r. przypis składek i obciążeń w wyniku kontroli płatników wynosił 4.897,8 tys. zł, tj. o 60,3% więcej niż w 2011 r. oraz o 6,9% mniej niż w 2010 r. W I półroczu 2013 r. w wyniku ustaleń kontroli dokonano przypisu składek w kwocie 2.270,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 36-38)

W latach 2012-2013 (I półrocze) Wydział Realizacji Dochodów (RED) nie wnioskował do Wydziału Kontroli Płatników Składek (KPS) o przeprowadzenie kontroli płatników w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym lub działaniami przedegzekucyjnymi. Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że do roku 2010 KPS przekazywał do RED dane płatników składek ujętych w planie kontroli, które poddawane były weryfikacji pod względem poprawności składanych dokumentów i zadłużeń z tytułu należnych składek. W związku z pracochłonnością weryfikacji list płatników typowanych do kontroli w kontekście zasadności objęcia ich w toku kontroli oględzinami składników majątkowych, a także w związku z ustawowym ograniczeniem czasu kontroli, odstąpiono od powyższego trybu na rzecz mniej czasochłonnych i nieograniczonych czasowo postępowań w przedmiocie wyjawienia składników majątkowych – prowadzonych w trybie art. 26 ust. 5-6 ustawy o s.u.s. Od 2011 r. RED przeprowadza we własnym zakresie postępowanie w przedmiocie wyjawienia praw majątkowych, celem ustalenia przedmiotu hipoteki lub zastawu, a także ewentualnych środków egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 90, 95-96)

**6.** W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział stwierdził następujące nieprawidłowości w trakcie postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez NUS:

- opóźnienia w realizacji tytułów wykonawczych: 1.038.827 przypadków na kwotę 476.129 tys. zł, w tym w 2012 r. 280.522 przypadki (135.001,3 tys. zł) oraz w I półroczu 2013 r. 243.302 przypadki (131.156,2 tys. zł)<sup>35</sup>;
- zwrot tytułów wykonawczych z protokołem nieściągalności wobec dłużników prowadzących działalność, posiadających stałą siedzibę i zatrudniających pracowników: 10 przypadków na kwotę 4.095,3 tys. zł, w tym 3 przypadki w 2012 r. (113,0 tys. zł)<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

Analiza danych o terminowości prowadzenia w latach 2012-2013 (I półrocze) postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe wykazała, że do 3 m-cy zakończonych było 5,4% ogólnej liczby postępowań, powyżej 3 do 9 miesięcy prowadzono 7,4% postępowań, powyżej 9 miesięcy do 1,5 roku prowadzono 9,8% postępowań, powyżej 1,5 roku do 3 lat prowadzono 28,4% postępowań, a 49% postępowań prowadzono ponad 3 lata.

(dowód: akta kontroli str. 22)

**6.1.** W latach 2012-2013 (I półrocze) Oddział złożył do Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie (IS), na podstawie art. 59 § 5 oraz art. 64c § 7 ustawy o p.e.a., osiem zażaleń na postanowienia NUS: cztery w sprawie obciążenia kosztami

<sup>35</sup> Opóźnienia w stosunku do tytułów wykonawczych przekazanych do Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Lublinie stanowią w 2012 r. – 13,7 tys. zł, a w roku 2013 – 15.454 tys. zł. Z-ca Dyrektora Oddziałów ds. Dochodów przedłożył listę przykładowych spraw, w których na podstawie informacji zawartych w Przeglądarce Tytułów Wykonawczych, Oddział stwierdził nieprawidłowości w zakresie przewlekłości podjęcia czynności egzekucyjnych przez Naczelnika DUS w Lublinie w okresie od stycznia do czerwca 2013 r. W pliku „Zestawienie TW z II US\_2012 i 2013” ujętych było 55 płatników.

<sup>36</sup> Jeden przypadek wykazany w 2012 r. dotyczy postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Lublinie.

postępowania egzekucyjnego oraz cztery w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego. W siedmiu sprawach postanowienia zostały uchylone: w trzech przez Dyrektora IS, a w czterech przez Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego („NDUS”), który uznał zasadność zażaleń i zdecydował o uchyleniu wydanych przez siebie postanowień (autoweryfikacja)<sup>37</sup>. W jednej sprawie dotyczącej umorzenia postępowania egzekucyjnego Dyrektor IS utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

(dowód: akta kontroli str. 109-110)

**6.2.** Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że w latach 2012-2013 nie wystąpiły przypadki odpisania należności z tytułu składek w związku z przedawnieniem ich ściągальności z winy urzędu skarbowego. Z chwilą podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do odzyskania należności następuje zawieszenie biegu przedawnienia składek do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 90, 96-97)

**6.3.** Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że w przypadku ujawnienia nieprawidłowości w postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe Oddział korzysta z przysługujących środków zaskarżenia wnosząc zażalenia na wydane przez organ egzekucyjny postanowienia. Najczęstsze nieprawidłowości dotyczyły nieuzasadnionego obciążenia kosztami egzekucyjnymi lub błędnie wydanych postanowień o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Z-ca Dyrektora ds. Dochodów podał też, że wszelkie nieprawidłowości Oddział wyjaśniał na bieżąco z pracownikami urzędów skarbowych telefonicznie lub pisemnie. Wobec tego w kontrolowanym okresie nie występowało do IS ze skargą w trybie art. 54 ustawy o p.e.a. lub wnioskiem dotyczącym działalności urzędu skarbowego. W celu usprawnienia współpracy związanej z realizacją przekazanych przez ZUS tytułów wykonawczych do realizacji przez urzędy skarbowe, w zależności od potrzeb, organizowane były spotkania z przedstawicielami IS oraz urzędów skarbowych z terenu działania Oddziału. Najczęściej poruszane zagadnienia dotyczyły efektywności realizacji tytułów wykonawczych przez NUS celem wyeliminowania zalegających tytułów wykonawczych przekazanych przez Oddział. Podnoszone były również kwestie wyeliminowania nieprawidłowości przy prowadzeniu egzekucji przez urzędy skarbowe i możliwości poprawy współpracy. Na ostatnim spotkaniu z przedstawicielem IS w Lublinie (4 października 2013 r.) zasygnalizowano problem zbyt długiego czasu pomiędzy ustaleniem bezskuteczności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe na wniosek ZUS, a jej formalnym zakończeniem przez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Zaistniała sytuacja uniemożliwiała ZUS podejmowanie działań zmierzających do przymusowego dochodzenia należności wobec osób trzecich. Przedstawiciel IS zobowiązał się do omówienia tej kwestii z urzędami skarbowymi na najbliższej naradzie.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów podał też że współpraca z DUS uznana była za umiarkowanie zadowalającą m.in. z powodu: nadmiernego formalizmu ze strony pracowników Urzędu, nieznajdującego oparcia w obowiązujących przepisach prawnych, zwrotu do weryfikacji danych adresowych tytułów wykonawczych skutecznie doręczonych płatnikowi przez Dyrektora Oddziału na adres wskazany w tych tytułach. Według Z-cy Dyrektora ds. Dochodów utrudnieniem w bieżącej pracy były również zwroty przez Naczelnika DUS tytułów wykonawczych<sup>38</sup> w celu dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez Dyrektora Oddziału

<sup>37</sup> W jednym przypadku Oddział wykazał, że NDUS umorzył postępowanie i zwrócił tytuły wykonawcze z protokołem nieściągalności wobec płatnika prowadzącego działalność gospodarczą (płatnik zmienił nazwę firmy i siedzibę).

<sup>38</sup> Przekazanych do Naczelnika DUS w trybie art. 63 ustawy o p.e.a., w związku z zaistnieniem zbiegu egzekucji administracyjnych do określonego składnika majątkowego.

z informacją, że przesłanka zbiegu wygasła. Zwracając tytuły wykonawcze Naczelnik DUS nie uchylał dokonanego przez siebie zajęcia, co uniemożliwiało egzekwowanie należności przez Dyrektora Oddziału z uwagi na przekonanie banków o nadal istniejącym zbiegu.

(dowód: akta kontroli str. 90, 96)

Kontrola wykazała, że Naczelnik DUS przy pismach z: 04.06.2013 r., 30.08.2013 r. oraz 04.10.2013 r. zwrócił tytuły wykonawcze z powodów wymienionych w powołanych wyżej wyjaśnieniach, jak również w celu m.in.:

- dołączenia dokumentów potwierdzających zasadność naliczenia kosztów egzekucyjnych (tytuły wykonawcze W-4/1443/12 - W-4/1463/12);
- weryfikacji danych adresowych, ponieważ miasto Lublin nie znajduje się we właściwości działania NDUS (TW 4200013014587);
- weryfikacji daty naliczania opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej (W4-6173/2009 - W4-6188/2009).

Po uzupełnieniu braków Oddział zwrócił ww. tytuły wykonawcze do NDUS z prośbą o ich dalszą realizację, a tytuł wykonawczy TW 4200013014587 przekazał (zgodnie z właściwością) do Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego w Lublinie.

Przy piśmie z 16.10.2013 r. NDUS zwrócił plik tytułów wykonawczych, dotyczących m.in. płatnika Elżbiety O. (w tym dziewięć tytułów z 28.05.2012 r. na należności za okres od lipca 2001 r. do maja 2002 r.), w celu ich aktualizacji, po przeprowadzeniu analizy biegu terminu przedawnienia. Po weryfikacji Oddział poinformował NDUS, że przy tytułach wykonawczych dotyczących zobowiązanej nie nastąpiło przedawnienie należności, ponieważ zawiadomienie o wszczęciu postępowania (z urzędu) za lipiec 2001 zostało wysłane do dłużniczki 09.02.2011 r., a jego odbiór potwierdzony w trybie k.p.a. - 02.03.2011 r. (przed terminem przedawnienia należności). W dniu 28.02.2012 r. została wydana decyzja o zadłużeniu płatnika potwierdzona przez zobowiązaną 27.03.2012 r. (w trybie k.p.a.), a następnie po jej uprawomocnieniu wdrożone zostało postępowanie egzekucyjne<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 86-89, 243-247, 254, 257)

7. W sześciu przypadkach prowadzenia łącznej egzekucji przez inne organy nie dokonywano rozliczeń kosztów. W trzech sprawach umarzających postępowanie egzekucyjne z powodu bezskuteczności egzekucji naczelnicy urzędów skarbowych obciążyli Oddział kosztami w wysokości 14 zł. Koszty te zwrócono terminowo i w należnej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 315-317)

8. W latach 2012-2013 (I półrocze) pracownicy Wydziału Kontroli Wewnętrznej przeprowadzili dwie kontrole problemowe (zrealizowane zgodnie z planem kontroli na rok 2012 i 2013) oraz jedną kontrolę doraźną, przedmiotem których były zagadnienia objęte niniejszą kontrolą. Przedmiotem dwóch kontroli (doraźnej<sup>40</sup> i planowej<sup>41</sup>) była organizacja pracy w komórkach rozliczeń kont płatników składek i jej wpływ na proces przymusowego dochodzenia należności. Kontrolą planową przeprowadzoną w I półroczu 2013 r.<sup>42</sup> objęto prawidłowość udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek. W toku kontroli przeprowadzonej w III kwartale 2012 r. w Wydziałach Rozliczeń Kont Płatników Składek oraz w Wydziale Realizacji Dochodów stwierdzono m.in.:

<sup>39</sup> Okres prowadzenia postępowania w sprawie określenia zadłużenia z tytułu składek (424 dni) Oddział uznał za okoliczność powodującą zawieszenie biegu terminu przedawnienia. Należności z tytułu składek Elżbiety O. zabezpieczone były hipoteką.

<sup>40</sup> Przeprowadzonej w III kwartale 2012 r. w Wydziałach: Rozliczeń Kont Płatników Składek (1 i 2) oraz Realizacji Dochodów.

<sup>41</sup> Przeprowadzonej w okresie od kwietnia do sierpnia 2013 r. w Inspektoratach w: Puławach, Radzynie Podlaskim i Kraśniku.

<sup>42</sup> W Oddziale ZUS oraz Inspektoratach w: Łukowie, Puławach, Białej Podlaskiej i Radzynie Podlaskim.

- wszczęcie z opóźnieniem czynności przedegzekucyjnych (w 21 sprawach), co skutkowało nieobjęciem egzekucją zadłużenia na kwotę 279,7 tys. zł oraz przedawnieniem należności w kwocie 79,6 tys. zł,
- niedokonanie od 2007 r. analizy konta przez pracownika ds. rozliczeń, co skutkowało przedawnieniem należności na kwotę 67,6 tys. zł,
- zwłokę w podejmowaniu czynności w celu przeniesienia odpowiedzialności na współników (w dwóch sprawach), co skutkowało nieobjęciem egzekucją zadłużenia z tytułu składek na kwotę 66,4 tys. zł oraz przedawnieniem należności w kwocie 16,9 tys. zł,
- niezyskanie w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego w związku z niedokonaniem analizy konta przez pracownika na stanowisku ds. egzekucji, co skutkowało m.in. przedawnieniem należności w kwocie 56,1 tys. zł.

Również w toku kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w Inspektoracie w Puławach stwierdzono, że nieprzewodzenie czynności egzekucyjnych oraz niepodjęcie działań w celu przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie skutkowało przedawnieniem należności.

Zalecenia pokontrolne sformułowane zostały w wystąpieniach pokontrolnych podpisanych przez Dyrektora Oddziału. Kierujący kontrolowanymi jednostkami poinformowali Dyrektora o sposobie ich realizacji. Informacje te zostały uznane za wystarczające.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że przypadki odpisania składek z tytułu przedawnienia z winy ZUS występują z uwagi na przeprowadzane postępowania wyjaśniające przebieg ubezpieczenia za okresy przedawnione i wchodzące w okres przedawnienia, a także przypadki późnego podejmowania kolejnych czynności w zakresie przymusowego dochodzenia należności wskutek ograniczonych możliwości systemowego identyfikowania i monitorowania efektywności dochodzenia wymaganych i zagrożonych przedawnieniem należności. Jednakże najczęściej stwierdzaną przyczyną przedawnienia należności była wina płatnika – głównie wskutek: braku majątku mogącego być przedmiotem egzekucji, nieefektywnego zakończenia postępowań upadłościowych i egzekucyjnych, a także składania przez płatników korekt dokumentów za okresy przedawnione. Z-ca Dyrektora Oddziału dodał, że monitorowanie, odpisywanie i raportowanie należności przedawnionych realizowane było zgodnie z wytycznymi Członka Zarządu ZUS<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 39-81, 90, 96-97)

**9.** W latach 2012-2013 (I półrocze) zobowiązani, na podstawie przepisów ustawy o p.e.a., złożyli w Oddziale:

- 48 zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. W trzech sprawach postępowanie wszczęte na podstawie złożonych zarzutów uznano za bezprzedmiotowe i umorzono w trybie art. 105 k.p.a. Za zasadne uznano 15 zarzutów, 23 za bezzasadne, a siedem za częściowo zasadne;
- cztery skargi na czynności egzekucyjne, przy czym jedna została wycofana przez płatnika. Trzy skargi na czynności egzekucyjne podejmowane przez Dyrektora Oddziału zostały przekazane, stosownie do przepisów art. 23 § 2 ustawy o p.e.a., do Dyrektora IS w Lublinie. W dwóch przypadkach organ nadzoru oddalił skargi, a w jednej odmówił wszczęcia postępowania, gdyż podnoszone w niej okoliczności były już przedmiotem rozpatrywania przez ten organ.

Ponadto dwie skargi zostały wniesione na podstawie art. 227 k.p.a. Skargi rozpatrzył Oddział i uznał je za bezzasadne.

<sup>43</sup> Przekazanymi przy pismach znak: 992200-411-160/2010/FDr i 994600/0214-12/2010.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż wniesione skargi uznane zostały za bezzasadne, brak było podstaw do podejmowania działań profilaktycznych eliminujących nieprawidłowości opisane w skargach.

Kontrola dwóch spraw, w których, na podstawie art. 33 pkt 7 ustawy o p.e.a., złożono zarzuty na postępowanie egzekucyjne prowadzone przez Dyrektora Oddziału, wykazała, że zarzuty dotyczyły kierowania korespondencji związanej z dochodzeniem należności na nieaktualny adres, mimo zgłoszenia przez płatników jego zmiany. Płatnicy podnosili, że zostali pozbawieni realnej szansy powzięcia wiadomości o kierowanej przesyłce i dobrowolnego wykonania obowiązku. Zarzuty zostały uznane za zasadne, postępowania egzekucyjne umorzone, a dokonane czynności egzekucyjne uchylone.

(dowód: akta kontroli str. 91, 97, 106)

**9.1.** W latach 2012-2013 (I półrocze) płatnicy składek złożyli:

- 14 zażaleń na postanowienia wydane w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi<sup>44</sup>, w 10 przypadkach postanowienia zostały utrzymane w mocy, a w czterech uchylone;
- 130 wniosków do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie wniosku o umorzenie należności z tytułu składek. W dwóch sprawach Prezes ZUS wyraził zgodę na umorzenie należności, w 109 przypadkach odmówił umorzenia zaległości, natomiast w 19 sprawach postępowanie zostało umorzone lub wniosek pozostawiono bez rozpoznania;
- 51 skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzje w sprawie umorzenia należności. Postępowanie zostało zakończone w 49 sprawach, w 45 przypadkach skargi zostały oddalone, a w czterech decyzje uchylone;
- 19 pism kwestionujących sposób rozpatrzenia wniosków o udzielenie ulgi. Z tego 17 wniosków uwzględniono, a dwa załatwiono odmownie.

(dowód: akta kontroli str. 107-108)

**10.** Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że w świetle obowiązujących przepisów ZUS może obejmować działaniami kontrolnymi jedynie przedsiębiorców zgłoszonych do ewidencji. Część produkcji, która odbywa się w sposób niezarejestrowany i często nielegalny, bez opłacania należnych podatków i opłat na rzecz państwa, z wykorzystaniem pracy „na czarno” niezarejestrowanych pracowników, nie może być przedmiotem kontroli ZUS. Z-ca Dyrektora ds. Dochodów podał też, że w ramach identyfikowania i eliminowania negatywnych zjawisk skutkujących powstaniem szarej strefy gospodarki Oddział, działając na podstawie porozumienia między Prezesem ZUS a Głównym Inspektorem Pracy w sprawie współdziałania organów ZUS i Państwowej Inspekcji Pracy (PIP)<sup>45</sup>, wymieniał m.in. informacje o: stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a także uchybieniach dotyczących wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych; podejmowanych działaniach na rzecz przestrzegania przepisów dotyczących nawiązywania stosunku pracy oraz badania zgodności charakteru zawartej umowy cywilnoprawnej z faktycznymi warunkami zatrudnienia; przypadkach, w których wątpliwości budziła podstawa zatrudnienia. Na podstawie materiału pokontrolnego z PIP wszczynane były postępowania wyjaśniające, w wyniku których wydawane były decyzje obejmujące ubezpieczeniem niezgłoszonych pracowników, ustalające podstawę wymiaru składek itp.

(dowód: akta kontroli str. 91, 97-98)

<sup>44</sup> Na postanowienia w sprawie: uchylecia czynności egzekucyjnych, umorzenia lub rozłożenia na raty spłaty kosztów egzekucyjnych, odmowy wyłączenia spod egzekucji określonych składników majątkowych, zgłoszonych zarzutów na prowadzenie egzekucji administracyjnej oraz postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego i o umorzeniu postępowania egzekucyjnego.

<sup>45</sup> Z 5 listopada 2010 r.



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

1. W siedmiu sprawach wystawiono płatnikom 26 upomnień (łącznie zadłużenie 156,4 tys. zł) po upływie od 100 do 845 dni od terminu płatności należności. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy (nakazującym wierzycielowi wysłanie zobowiązanemu upomnienia w przypadku niezapłacenia w terminie należności) w związku z § 2 ww. rozporządzenia (zobowiązującym wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych) oraz „Standardami rozliczeń kont płatników składek”<sup>46</sup> (zalecającymi kierowanie należności do przymusowego dochodzenia raz na kwartał).

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że w przypadku czterech płatników<sup>47</sup> zastosowano kwartalny cykl skierowania wielopozycyjnych upomnień obejmując trzy kolejno niezapłacone składki. Natomiast w pozostałych przypadkach opóźnienia były spowodowane absencjami pracowników, koniecznością przydzielenia kont pozostałym pracownikom oraz wykonywaniem innych priorytetowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 270-280, 283-284, 331-334)

NIK zwraca uwagę, że zastosowanie kwartalnego systemu rozliczania kont płatników nie powinno powodować znacznych opóźnień (przekraczających trzy miesiące) w wystawianiu upomnień, a w konsekwencji niezasadnie przedłużać podejmowanie przez Oddział działań windykacyjnych.

2. W ośmiu sprawach wystawiono płatnikom 45 tytułów wykonawczych (obejmujących należności w wysokości 486,2 tys. zł) w terminie od 46 do 545 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej zadłużenie, co naruszało § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy (zobowiązujący wierzyciela do wystawienia tytułu wykonawczego po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu), w związku z wyznaczonym przez Prezesa ZUS<sup>48</sup> wskaźnikiem terminowości wystawienia tytułów wykonawczych (odnoszącym się liczby tytułów wystawionych w ciągu 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji).

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że przyczyną opóźnień były m.in. absencje pracowników, zmiany przydziału kont płatników, konieczność realizacji dodatkowych zadań przez każdego pracownika obsługującego ok. 1.600 kont, pomyłka w wyliczeniu liczby dni od daty doręczenia upomnienia. Ponadto w sprawie K.B. przyczyną nieterminowego wystawienia tytułów była konieczność wykonywania dodatkowych zadań zleconych przez Centralę ZUS, mających wpływ na uruchomienie dobowego rozliczania kont płatników składek oraz brak systematycznego monitoringu statusów upomnień i decyzji w aplikacji FW.

(dowód: akta kontroli str. 176-177, 248-249, 285-286, 289-294, 331-336)

3. W pięciu sprawach przekazano 34 tytuły wykonawcze (116,4 tys. zł) w terminie powyżej miesiąca od otrzymania informacji z banku potwierdzającej nieskuteczność własnej egzekucji, co naruszało § 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy (zobowiązujący wierzyciela, w przypadku bezskuteczności prowadzenia własnej egzekucji, do

<sup>46</sup> Obowiązującymi od 1 czerwca 2012 r.

<sup>47</sup> NIP 563191\*\*\*\*, NIP 716228\*\*\*\*, NIP 712127\*\*\*\*, NIP 946221\*\*\*\*.

<sup>48</sup> Zarządzenie Nr 10 Prezesa ZUS z 28 stycznia 2013 r.

niezwłocznego kierowania tytułu wykonawczego do naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego).

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wyjaśnił, że zgodnie z zasadami „Podręcznika prowadzenia postępowania egzekucyjnego przy wykorzystaniu Aplikacji FW” referenci egzekucji zobligowani byli do kontrolowania faktu przesłania przez dłużnika zajętej wierzytelności informacji w zakresie przyjęcia/braku możliwości realizacji zajęć w terminie 45 dni od dnia, w którym nastąpiło doręczenie zajęć, a także monitorowania skuteczności postępowania egzekucyjnego nie rzadziej niż raz na kwartał. Ponadto Z-ca Dyrektora ds. Dochodów wskazał, że przyczynami przekazywania spraw z opóźnieniem było m.in.: oczekiwanie na zwrotne potwierdzenia odbioru zajęć i tytułów, przygotowanie kompletu dokumentacji do przekazania, prowadzenie analizy skuteczności własnej egzekucji w okresie kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 305-306, 320-323)

NIK zwraca uwagę, że kwartalny monitoring postępowania egzekucyjnego nie odnosi się do spraw związanych z kierowaniem tytułów wykonawczych do naczelników urzędu skarbowego, a zgromadzenie dokumentów niezbędnych do przekazania nie powinno zająć więcej czasu niż miesiąc.

4. Wydanie decyzji określającej zadłużenie płatnika Elżbiety O. po upływie roku od wszczęcia postępowania, podczas gdy zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Z-ca Dyrektora ds. Dochodów podał, że przyczyną nieterminowo wystawionej decyzji określającej zadłużenie Elżbiety O. było przypadkowe włączenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w tej sprawie do akt płatnika przekazanych do archiwum.

(dowód: akta kontroli str. 243-247, 254, 257)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie przez Oddział dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, a także działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W 2012 r. podjęto 103 decyzje w sprawie umorzenia należności z tytułu składek w kwocie 565,6 tys. zł. W porównaniu do 2010 oraz 2011 roku kwota umorzonych należności zmalała odpowiednio o: 70,4% i 32,8%. W I półroczu 2013 r. na podstawie 491 decyzji umorzono należności w kwocie 3.814,8 tys. zł, przy czym 475 decyzji dotyczyło umorzenia należności w trybie ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

W 2012 r. podpisano dziewięć umów o odroczenie terminu płatności należności w kwocie 522,6 tys. zł (w tym na podstawie ustawy o s.u.s. – 519,0 tys. zł) oraz 195 układów ratalnych, którymi objęto należności w kwocie 10.496,6 tys. zł. W porównaniu do 2010 i 2011 roku kwota należności objętych tymi ulgami (11.019,2 tys. zł) zmalała odpowiednio o: 54,6% i 14,6%. W I półroczu 2013 r. podpisano 56 umów o rozłożenie na raty należności w kwocie 2.544,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24, 29-30)

**2.2. Prawidłowość udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek oraz umarzania należności z tego tytułu** zbadano na próbie 38 spraw prowadzonych w latach 2012-2013 (I półrocze).

Kontrolą objęto 16 spraw zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu należności w kwocie 184,5 tys. zł. Analiza dokumentacji wykazała, że:

- w siedmiu sprawach należności w kwocie 54,0 tys. zł umorzono z urzędu na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o s.u.s. (dłużnik zmarł nie pozostawiając majątku);
- w trzech sprawach<sup>49</sup>, na podstawie art. 28 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ustawy o s.u.s. oraz na podstawie art. 28 ust. 2 i ust. 3 pkt 3, 5-6 powołanej ustawy, umorzono z urzędu należności z tytułu składek w kwocie 34,0 tys. zł. Należności zabezpieczone były hipoteką<sup>50</sup>, z uwagi na fakt, że upłynął 10-letni okres przedawnienia, należności mogły być dochodzone jedynie z przedmiotu zabezpieczenia. Po analizie możliwości dochodzenia należności w kontekście wartości nieruchomości, kosztów egzekucji komorniczej i wysokości zadłużenia Oddział uznał, że spełniona została przesłanka całkowitej nieściągalności, gdyż w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne;
- w sześciu sprawach należności w kwocie 96,5 tys. zł umorzono, pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Należności trzech płatników<sup>51</sup> (26,0 tys. zł) objęte były postępowaniem egzekucyjnym, w trzech innych sprawach<sup>52</sup> należności (70,5 tys. zł) zabezpieczone były hipoteką<sup>53</sup>. Umorzenia dokonano w związku z wystąpieniem okoliczności określonych w art. 28 ust. 3a ustawy o s.u.s. oraz w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne<sup>54</sup>. Przesłanki warunkujące umorzenie należności z uwagi na indywidualną sytuację zobowiązanego określone były w „Jednolitych standardach udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek” (dalej „Standardy”)<sup>55</sup>. W czterech sprawach nie zostały spełnione przesłanki warunkujące umorzenie należności, a umorzenia dokonano z przełamaniem standardów<sup>56</sup>, w granicach dopuszczonych przez Standardy.

Badaniem objęto cztery postępowania (100%) w sprawie odroczenia trzem podmiotom terminu płatności należności z tytułu składek (finansowanych przez płatnika składek) na łączną kwotę 2.045,7 tys. zł. Zgodnie z przepisami art. 29 ust. 1-1a ustawy o s.u.s. odroczenie terminu płatności nastąpiło w formie umowy (zawarto 9 umów). Termin płatności należności odroczone podmiotom prowadzącym działalność o szczególnym charakterze (teatr, zespół opieki zdrowotnej, powiatowy urząd pracy), z uwagi na przejściowe trudności w wywiązywaniu się z zobowiązań oraz konieczność utrzymania stanowisk pracy. Okres spłaty należności (od dwóch do sześciu miesięcy) ustalono zgodnie ze Standardami, tj. z uwzględnieniem kategorii ratingowej obliczonej dla płatnika oraz kwoty objętej odroczeniem. W jednym przypadku ulgę zakwalifikowano do pomocy de minimis. Odroczone należności zostały uregulowane terminowo.

<sup>49</sup> Decyzje z: 04.09.2013 r. (276/2013 Henryk S.), 20.09.2013 r. (307/2013 Krystyna S.), 17.08.2012 r. (426/2012 Czesław W.).

<sup>50</sup> Hipoteki ustanowione były na: nieruchomości gruntowej o pow. 0,32 ha będącej współwłasnością dłużnika; na udziale (1/30) w nieruchomości o pow. 0,26 ha; na nieruchomości gruntowej wraz zabudową (gospodarstwo rolne) o pow. 3,86 ha.

<sup>51</sup> Decyzje z: 27.03.2013 r. (68/2013 Zenon B.), 30.09.2013 r. (217/2013 Krystyna B.), 12.07.2013 r. (232/2013 Krystyna W.).

<sup>52</sup> Decyzje z: 20.02.2013 r. (721/2012 Zbigniew M.), 31.10.2012 r. (523/2012 Jan D.), 13.02.2012 r. (2/2012 Witold T.).

<sup>53</sup> Hipoteki ustanowione na: udziale (1/2) w nieruchomości o pow. 0,32 ha, własność nieruchomości została zbyta 4.12.2012 r. (umowa przeniesienia własności); udziale (1/10) w nieruchomości o pow. 0,10 ha; na nieruchomości będącej własnością dłużnika o pow. 7,17 ha (gospodarstwo rolne).

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365).

<sup>55</sup> Przekazane przez Członka Zarządu ZUS przy piśmie z 05.03.2010 r.

<sup>56</sup> W dwóch sprawach (2/2012 Witold T., 523/2012 Jan D.) przełamano standard D.2.1, a w dwóch (217/2013 Krystyna B., 232/2013 Krystyna W.) – standard D.1.1.

Kontrola 18 spraw o rozłożenie należności na raty wykazała, że: w czterech przypadkach wnioski o udzielenie ulgi zostały rozpatrzone pozytywnie, ale z uwagi na niedopełnienie przez płatników warunków udzielenia ulgi nie doszło do zawarcia układu ratalnego<sup>57</sup>. 14 płatnikom rozłożono na raty należności w kwocie 433,9 tys. zł. Udzielenie ulgi nastąpiło w formie umowy, zgodnie z przepisami art. 29 ust. 1-1a ustawy o s.u.s. Sześciu płatnikom ulgę udzielono w ramach pomocy de minimis. W ośmiu przypadkach ulga została udzielona, mimo niespełnienia przez płatnika przesłanek określonych w Standardach: pozwalających na udzielenie układu ratalnego, umożliwiających udzielenie ulgi na wnioskowany okres spłaty, a w jednym przypadku, mimo nieprzedłożenia wymaganej dokumentacji. Ulgi udzielono z przełamaniem standardów, w granicach dopuszczonych przez „Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek”.

Wszystkie objęte badaniem postępowania prowadzono z zachowaniem postanowień „Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”<sup>58</sup>, a postępowania w sprawie umorzenia należności również zgodnie z przepisami k.p.a. W przypadku dłużników posiadających należności z tytułu składek w części finansowanej przez ubezpieczonych, odroczenie terminu płatności należności oraz rozłożenie należności na raty uzależniano od uregulowania tych należności. Wnioski przedsiębiorców oceniano w zakresie przepisów o pomocy publicznej, w przypadku udzielenia pomocy de minimis wydawano zaświadczenia o wartości tej pomocy. Rozstrzygnięcia podejmowane były przez osobę uprawnioną, po uzyskaniu opinii Komisji Opiniującej do Spraw Ulg i Umorzeń. Przypadki udzielania ulgi, mimo niespełnienia przez płatnika przesłanek określonych w Standardach, były raportowane do Centrali ZUS na Kartach RPS (Raportowania Przełamania Standardów). Sprawy rozpatrzono w terminie dwóch miesięcy od dnia wpływu wniosku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 141-171, 185-242, 255-256, 261-266)

**2.3.** Systemy informatyczne wspierające proces udzielania ulg umożliwiały w sposób bieżący i pełny monitorowanie tego procesu. Wnioski dotyczące udzielenia ulg i umarzania należności z tytułu składek rejestrowane były w centralnym elektronicznym rejestrze ulg i umorzeń (EW). Aplikacja ta umożliwia m.in. generowanie listy płatników, którym udzielono ulgę w spłacie należności. Na podstawie wygenerowanej listy, konta płatników w cyklach miesięcznych były rozliczane w aplikacji FW celem monitorowania terminowości wywiązywania się z warunków udzielonej ulgi. Nie wystąpiły przypadki braku dostępu do danych niezbędnych do sprawnego i prawidłowego przebiegu procesu monitorowania ulg.

(dowód: akta kontroli str. 91, 99)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie odraczania termin płatności, rozkładania należności na raty oraz umarzania należności z tytułu składek.

<sup>57</sup> Warunkiem udzielenia ulgi była spłata w wyznaczonym terminie należności niepodlegających uldze (tj. należności z tytułu składek w części finansowanej przez ubezpieczonych).

<sup>58</sup> Wprowadzonej uchwałą nr 12/2010 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27 stycznia 2010 r.

## 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>59</sup>, wnosi o:

1. Systematyczną kontrolę terminowości zapłaty zobowiązań z tytułu składek i bieżące wystawianie upomnień.
2. Kontynuowanie działań podjętych na rzecz poprawy terminowości wystawiania tytułów wykonawczych.
3. Niezwłoczne przekazywanie tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego w przypadkach bezskuteczności prowadzenia własnej egzekucji.
4. Kontynuowanie działań w celu zwiększenia efektywności egzekucji należności z tytułu składek.

## 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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia           grudnia 2013 r.

Kontrolerzy  
Wanda Bącal  
doradca ekonomiczny

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Katarzyna Durakiewicz  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

---

<sup>59</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

