NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-13-02/2013
P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@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 Rzeszowie
Kontroler	Andrzej Trojanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88167 z dnia 17.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie (dalej: Oddział).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Wasilewski, Dyrektor Oddziału (od dnia 1.02.2011 r.). (dowód: akta kontroli str.3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1], działalność Oddziału w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocena powyższa związana jest z oceną cząstkową zasadniczego obszaru poddanego kontroli, dotyczącego podejmowanych działań egzekucyjnych. Ponadto, formułując ocenę ogólną wzięto pod uwagę, że w okresie objętym kontrolą (lata 2012-I połowa 2013, z uwzględnieniem dla celów porównawczych danych z lat 2010-2011) Oddział wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[2], zwanej dalej Ustawą Systemową. Zbadane w kontroli postępowania egzekucyjne, co do zasady zostały przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zwanej dalej Ustawą Egzekucyjną)[3], choć nie ustrzeżono się błędów. Nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły przekazania sprawy do niewłaściwego naczelnika Urzędu Skarbowego, przewlekłego wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym, niekierowania wniosków o rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji sądowej z administracyjną oraz braku umorzenia postępowania egzekucyjnego w sytuacji gdy należność przestała istnieć. Prawidłowo realizowane były działania związane z dokonywaniem umorzeń należności oraz udzielaniem ulg i umorzeń. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie zauważa niekorzystne zjawiska, dotyczące rezultatów podejmowanych działań egzekucyjnych, przede wszystkim polegające na systematycznym spadku wskaźnika efektywności egzekucji własnej Oddziału – z 33,1 % w roku 2010 do 13,1 % w pierwszym półroczu 2013 r., spadku wpływów

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[2] Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.
[3] Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

z egzekucji oraz wzroście ponoszonych kosztów egzekucyjnych. Sytuacje te, choć w znacznej mierze związane z sytuacją gospodarczą kraju, regionu oraz poszczególnych płatników, wskazują na konieczność poszukiwania form optymalnego działania na rzecz zwiększenie efektywności egzekucji składek, przy zachowaniu zasad określonych w powyższych ustawach.

Pozytywnym zjawiskiem był spadek stanu należności wobec Oddziału w I połowie 2013 r., lecz jest to nadal zadłużenie jedynie oszacowane, przy czym rozpoczęto wdrażanie nowego systemu, który ma urealnić kwoty tego zadłużenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Stan należności Oddziału (zadłużenie ogółem) wynosiło na koniec I półrocza 2013 r. 679.030,5 tys. zł, według sald „winien", przygotowanych do uzgodnienia do SEKiF[4]. Stan zadłużenia oszacowany na koniec tego okresu na podstawie raportu: *Statystyka sald płatników składek oszacowana w wyniku działania oprogramowania PSALDO* wynosił 498.790,4 tys. zł. Stan zadłużenia określony na podstawie takich raportów wynosił na koniec lat 2010-2012 odpowiednio 495.953,6 tys. zł, 525.130,4 tys. zł i 580.469,8 tys. zł[5].

Według stanu na koniec I półrocza 2013 r., liczba skierowanych tytułów wykonawczych wynosiła 73.897 na łączną kwotę 94.303,6 tys. zł, z tego egzekucja własna 32.036 tytułów (44.531,1 tys. zł), egzekucja urzędów skarbowych (US) 35.030 (26.035,8 tys. zł), a egzekucja w pozostałym trybie 6.831 (23.736,7 tys. zł). W latach 2010-2012 było to kolejno: 173.326, 176.710 i 182.399 tytułów, odpowiednio na: 152.061,9 tys. zł, 164.511,8 tys. zł oraz 176.738,2 tys. zł. W podziale na rodzaje egzekucji w poszczególnych latach dane przedstawiają się następująco:

- w roku 2010 egzekucja: własna 123.899 - 100.060,9 tys. zł, US 43.509 - 28.554,6 tys. zł, pozostała 5.918 – 23.446,3 tys. zł;
- w roku 2011 egzekucja: własna 135.052 – 95.456,1 tys. zł, US 34.470 - 21.776,3 tys. zł, pozostała 7.188 – 47.279,5 tys. zł
- w roku 2012 egzekucja: własna 108.214- 99.752,7 tys. zł, US 64.092- 50.802,0 tys. zł, pozostała 10.093 – 26.183,4 tys. zł.

Efektywność egzekucji (z uwzględnieniem dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji) wynosiła na koniec I półrocza 2013 r. 13,06 % (egzekucja własna) oraz 5,21 % egzekucja US. Wcześniej wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 2010 - 33,11 % i 15,38% 2011- 27,98% i 9,16 % oraz 2012 - 24,03% i 7,5%.

Według zarządzenia Nr 10 Prezesa ZUS z dnia 28.01.2013 r.[6] wskaźnik efektywności powinien przekraczać 6,5%.

Wpływy z egzekucji (z uwzględnieniem dobrowolnych wpłat po wszczęciu egzekucji) wyniosły w latach 2010-2013 (I półrocze) odpowiednio (w tys. zł) 52.977,5; 54.798,9; 42.234,8 i 20.510,8. Koszty egzekucyjne, poniesione przez Oddział, ogółem

[4] System Ewidencji Kont i Funduszy.

[5] W Oddziale brak danych pozwalających na wyodrębnienie z powyższych kwot odsetek.

[6] Zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Zasad dokonywania oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone komórki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych", zastąpione (od oceny pracy za III kwartał 2013 r.) Zarządzeniem Nr 85 z 28.06.2013 w sprawie wprowadzenia „Zasad dokonywania oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych", w którym również przewidziano taki standard dla wskaźnika efektywności.

wyniosły - w ww. latach - odpowiednio (w tys. zł): 52.899,2; 80.708,91; 91.236,92 oraz 50.413,22.

(dowód: akta kontroli str. 7-44)

1.1. Przyczynami wzrostu stanu należności w latach 2010-2012 były: wzrost liczby płatników (co wraz z coroczną zmianą podstawy wymiaru składek[7] przyczyniło się do wzrostu przypisu składek) oraz wymiary z urzędu, które zwiększyły kwotę zadłużeń. Z kolei zmniejszenie kwoty należności w roku 2013, związane było z wyksięgowaniem not i przedawnień, zakończeniem postępowań wyjaśniających dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

W badanym okresie nastąpił wzrost liczby i kwoty skierowanych tytułów wykonawczych ogółem. Zmniejszenia wystąpiły w porównaniu lat:
- 2011/2010 dla kwot skierowanych tytułów wykonawczych w ramach egzekucji własnej ZUS (95,4%) oraz egzekucji US (76,3%)
- 2012/2011 w zakresie liczby tytułów w ramach egzekucji własnej (80,1%) oraz kwoty skierowanych do egzekucji w pozostałym trybie (55,4 %). Na tendencję spadkową wskazuje liczba tytułów wykonawczych w egzekucji własnej w I połowie 2013 r. w porównaniu do 2012 r.

W odniesieniu do zmniejszenia kwot w porównaniu lat 2011/2010 Zastępca Dyrektora w wyjaśnieniach zwróciła uwagę, że ogółem do egzekucji kierowano większe kwoty, występująca tendencja wzrostowa jest stanem pozytywnym, a z uwagi na specyfikę postępowania egzekucyjnego (prowadzenie egzekucji przez jeden organ wyklucza działania innego) analiza jednego rodzaju egzekucji nie odzwierciedla sytuacji. W odniesieniu do zmniejszenia liczby tytułów wykonawczych w porównaniu lat 2012/2011, Zastępca Dyrektora wskazała na wystawianie tytułów wielopozycyjnych, związane z uruchomieniem aplikacji FW, a wystawianie takich tytułów, obok wzrastającej liczby układów ratalnych i wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność[8] („abolicja")[9], wpłynęło na liczbę tytułów wykonawczych wystawionych w I połowie 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.9, 45-52)

Wyliczona - jako różnica pomiędzy stanem zadłużenia ogółem, a sumą kwot należności objętych działaniami egzekucyjnymi (prowadzonymi przez ZUS, US i w pozostałym trybie), objętych układami ratalnymi i odroczeniem terminu płatności oraz restrukturyzacją zadłużenia - kwota należności, co do których nie podjęto działań egzekucyjnych wynosiła (w tys. zł, na koniec okresu) 172.474,8 (2010), 184.968,2 (2011), 195.673,2 (2012) oraz 102.385,2 (I połowa 2013). Kwota ta stanowiły odpowiednio 34,8 %, 35,2 %, 33,7 % oraz 20,5 %[10] należności ogółem. Udział kwot objętych działaniami egzekucyjnymi (i równoważnymi) w kwocie należności ogółem wynosił zatem 65,2 %, 65,8 %,66,3 % oraz 79,5 %. Stosowany przez ZUS wskaźnik dochodzenia należności, wynosił dla Oddziału w kolejnych latach ww. okresu 70,6 %, 68,6 %, 71,6 %, a w I połowie 2013 r. 71,9 %. Zarządzeniem nr 10 Prezesa ZUS z 28.01.2013 (z mocą od 1.01.2013) określony został standard dochodzenia należności na poziomie 75 %. Od lipca 2013 r.

[7] W związku z przepisem art. 18 ust. 8 Ustawy Systemowej oraz kwotami prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób prowadzących pozarolniczą działalność stanowiła nie mniej niż 1.887,60 zł (2010), 2.015,40 zł (2011), 2.115,60 zł (2012) i 2.227,80 zł (2013).

[8] Dz. U. z 2012 r., poz. 1551.

[9] Według art. 1 ust. 14 tej ustawy, w okresie od dnia złożenia wniosku o umorzenie do dnia uprawomocnienia się decyzji o umorzeniu lub odmowie umorzenia należności postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu.

[10] W odniesieniu do kwoty zadłużenia, oszacowanej w wyniku działania oprogramowania PSALDO.

standard tego wskaźnika, określony Zarządzeniem Nr 85 Prezesa ZUS z 28.06.2013 r. wynosi 65 %.

Przyczynami niepodejmowania działań egzekucyjnych wobec wymienionych powyżej kwot były:

- niewymagalność składek bieżących za dany rok i skierowanie należności do egzekucji w roku następnym;
- stwierdzenie nieściągalności składek - umorzenie postępowania, a kolejne postępowanie można wszcząć po ustaleniu składników majątkowych;
- ogłoszenie upadłości - z mocy prawa postępowanie egzekucyjne ulega umorzeniu, a należności od syndyka spłacane są w miarę napływu środków do masy upadłości;
- wejście w życie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. („abolicja"), która wyłącza z kierowania do egzekucji należności przypadające od dłużników występujących z wnioskiem o umorzenie należności[11];
- występowanie należności, dla których w 2013 r. sporządzono i zaksięgowano noty umorzeń, przedawnień i restrukturyzacji za wcześniejsze okresy;
- w zadłużeniu za 2011-2012 mieszczą się kwoty wymiarów z urzędu, gdzie trwało postępowanie wyjaśniające – brak podstaw do dochodzenia należności;
- w 2013 r. widnieje kwota obrotów miesięcznych, w tym przypisów bieżących – kwot nienadających się do egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 16-44, 55-61)

1.2. Na osiągnięty poziom wskaźnika efektywności, wpływ mają dobrowolne wpłaty po wszczęciu egzekucji i kwoty zawieszone, a przyczynami spadku wskaźnika efektywności były:

- 2011/2010:
  - wzrost ogólnej kwoty skierowanej do egzekucji w 2011 r. związany ze zwiększeniem kwoty należności w egzekucji w pozostałym trybie[12], brak możliwości wyegzekwowania należności z powodu upadłości oraz wzrost kwoty należności w związku z ogłoszeniem upadłości,
  - wejście w życie ustawy, która zezwala na umorzenie należności będących w egzekucji[13],
  - wzrost w 2011 r. w porównaniu do poprzedniego roku kwoty udzielonych układów ratalnych,
  - wzrost kwoty należności odpisanych z uwagi na przedawnienie[14], związany z przenoszeniem od 1.07.2011 danych o przedsiębiorcach do Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej i przesyłaniem przez gminy do ZUS informacji o przedsiębiorcach, co spowodowało wzrost postępowań wyjaśniających, nie tylko dla okresów bieżących, ale i przedawnionych – nadto kwoty przedawnione wzrastają z uwagi na wzrost podstawy wymiaru składek,
  - sytuacja gospodarcza kraju i regionie: kryzys gospodarczy – spadek kondycji finansowej przedsiębiorców, rosnące bezrobocie, pogarszająca się sytuacja finansowa osób fizycznych,
- 2012/2011 przyczyny jak wyżej, a także:

[11] Zob. przypis 9.

[12] Przy egzekucji w pozostałym trybie oraz zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową, pojawiają się inni wierzyciele (głównie banki), co skutkuje zmniejszeniem efektywności postępowania.

[13] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 71, poz. 609 ze zm.).

[14] W 2010 r. 836,8 tys. zł, a w 2011 r. 1.290,0 tys. zł.

- zmiana okresu przedawnienia (5 lat), wprowadzona z dniem 1.01.2012 r. ustawą z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców[15] i związany z tym wzrost kwoty należności przedawnionych[16],
- ogłoszenie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. („abolicji") już w 2012 r., co spowodowało wzrost świadomości społeczeństwa o umorzeniu składek,
- wzrost egzekucji kierowanej do US w wyniku wystąpienia zbiegu egzekucji administracyjnych - pojawiają się inni wierzyciele obok ZUS - co powoduje konieczność dzielenia kwot wyegzekwowanych na poszczególnych wierzycieli.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 45-54)

1.3. Wpływy z egzekucji w latach 2010-2013 (I połowa), według poszczególnych rodzajów (w tym dobrowolne wpłaty dłużników po jej wdrożeniu) wyniosły odpowiednio (w tys. zł):
- 26.239,1;30.894,8; 28.907,6 i 12.999,4 – egzekucja własna ZUS,
- 19.208,7; 9.907,8; 9.401,8 i 6.129,0 – egzekucja US,
- 7.529,7;13.996,3; 3.925,4 i 1.382,4 – egzekucja w pozostałym trybie.

Powyższe kwoty zawierały także wpływy z dodatkowych opłat z art. 24 ust.1a Ustawy Systemowej, lecz systemy informatyczne ZUS nie umożliwiały ich wyodrębnienia, oprócz wpływów z tej opłaty w związku z układami ratalnymi z I połowy 2013 r. – 0,4 tys. zł.

Brak jest również - na podstawie danych z tych systemów - możliwości wyodrębnienia kwot z egzekucji US w podziale na zastosowane środki egzekucyjne. W I półroczu 2013 r. na kwotę przychodów z układów ratalnych ogółem 3.464,1 tys. zł składało się: 3.237,7 tys. zł z tytułu rat (wraz z odsetkami za zwłokę), opłata prolongacyjna 226 tys. zł oraz opłata dodatkowa 0,4 tys. zł. Nie było natomiast możliwe na potrzeby kontroli przedstawienie zbiorczych danych z systemów w zakresie dotyczących poszczególnych składników przychodów z układów ratalnych w pozostałych latach (przedpłaty, raty, opłata prolongacyjna, opłata dodatkowa) czy wyodrębnienia wpływów z opłaty prolongacyjnej przy odroczeniach terminów płatności.

W wyjaśnieniu w sprawie ograniczeń systemów informatycznych Dyrektor Oddziału wskazał m.in., że dla potrzeb bieżącej pracy na każdym koncie system wspiera pracownika i jest odpowiedni do ustalenia wielkości wpływów, w tym także z opłaty dodatkowej, przychodów z poszczególnych składników układów ratalnych czy opłaty prolongacyjnej w przypadku odroczenia terminów płatności, a brak jest tak obowiązku oznaczania przez urzędy skarbowe wpłat rodzajem zastosowanego środka egzekucyjnego, jak i potrzeby takiego oznaczenia dla wierzyciela.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 62-65)

W porównaniu lat 2011/2010 nastąpił wzrost wpływów ogółem z egzekucji (z uwzględnieniem wpłat dłużników po jej wdrożeniu), który wyniósł 103,4%. Było to związane z wzrostem wpływów z egzekucji własnej (112,1%) oraz egzekucji w pozostałym trybie (187,6%) i jednoczesnym spadku wpływów z egzekucji US (60,6%). Zmniejszenie wpływów z egzekucji nastąpiło w porównaniu lat 2012/2011 – zarówno ogółem (77,07 %), jak i dla jej poszczególnych rodzajów: własnej (95,53%), US (95,53 %) oraz w pozostałym trybie (27,32 %).

W wyjaśnieniu przyczyn ww. spadków Zastępca Dyrektora Oddziału wskazała: wzrost kwoty w egzekucji US w wyniku zbiegu egzekucji i związany z tym podział wyegzekwowanych kwot pomiędzy kilku wierzycieli, zwiększenie kwot należności przedawnionych oraz kwot zawieranych układów ratalnych, podając, że brak jest możliwości odniesienia się do spadku wpływów z egzekucji US.

(dowód: akta kontroli str. 13-14,45-52)

[15] Dz. U. Nr 232, poz. 1378.
[16] W 2012 r. - 3.295, 7 tys. zł.

1.4. Na wskazane w pkt 1 wystąpienia koszty egzekucyjne Oddziału składały się koszty egzekucji prowadzonej przez US (koszty egzekucyjne i opłata komornicza), wynoszące w latach 2010-2013 (I półrocze), odpowiednio 35.408,7; 64.245,8; 76.999,3 i 42.054,3 tys. zł oraz koszty egzekucji w pozostałym trybie, wynoszące wówczas 17.490,6, 16.463,1, 14.237,6 i 8.358,96 tys. zł. Z uwagi na brak wyodrębnienia w ewidencji księgowej Oddziału kosztów (wydatków) egzekucji własnej, podczas kontroli nie było możliwe przedstawienie danych w tym zakresie.
Przyczyną wzrostu kosztów egzekucyjnych był wzrost kwot, wobec których US umorzył postępowanie egzekucyjne, bowiem koszty egzekucyjne stanowią odpowiedni procent kwot skierowanych do egzekucji. W wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Oddziału zwróciła uwagę, że to kwoty umorzonych postępowań egzekucyjnych mają wpływ na wysokość ponoszonych przez ZUS kosztów (z działalności bieżącej, a nie funduszu celowego), a zatem wzrost lub spadek przychodów nie ma wpływu na wysokość ponoszonych kosztów egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 15,45-52)

2. Przedstawione w pkt 1 dane o stanie należności Oddziału są danymi szacunkowymi. Oszacowanie kwot zadłużenia opierało się na danych z otrzymywanych z Centrali ZUS „list szacowanego zadłużenia". Według pierwszej z tych list, oszacowane zadłużenie na maj 2010 r. wynosiło 563.129,2 tys. zł, a według ostatniej – 580.469,8 tys. zł[17]. Dysponowanie jedynie szacunkowymi danymi związane było z upływem czasu pomiędzy datą przekazania listy, a ostatnim okresem rozliczeniowym ujętym w liście[18], dokonywaniem wymiaru należności z urzędu w sytuacji niezłożenia deklaracji rozliczeniowej[19], a także innymi zmianami i korektami na kontach płatników. W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział nie miał narzędzia umożliwiającego określenia kwot rzeczywistego, a nie jedynie szacowanego zadłużenia ogółu płatników. Dla poszczególnych dłużników, na podstawie danych z „list szacowanego zadłużenia" i danych z systemów (FW, ARS, ARS 1998), przy pomocy aplikacji BW[20], na podstawie dokumentów rozliczeniowych i dokonanych wpłat dochodzono do rzeczywistego stanu zadłużenia danego płatnika.
Dane o dłużnikach pochodzą z systemów ARS 1998, ARS i FW, przy czym płatnicy z ARS występują równocześnie w FW. Według danych na koniec lat 2010-2012 i I połowy 2013 r., w ARS 1998 było ujętych odpowiednio 151,134, 125 i 101 płatników na kwoty (w tys. zł): 20.474,9; 20.443,4; 20.345,8 i 19.925,0. W tym samych latach w ARS było 142.848, 142.820, 142.764 i 142.747 płatników, a w FW – 150.823, 159.070, 167.160 i 172.846 płatników[21].
Według założeń, problem braku danych na temat aktualnego, rzeczywistego zadłużenia ma rozwiązać nowa aplikacja SEKiF. Oddział rozpoczął wdrażanie uzgadniania sald SEKiF-FW we wrześniu 2013 r.[22], a planowany termin zakończenia to styczeń 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 63-73)

Na podstawie „list szacowanego zadłużenia" nie było możliwości wskazania, na potrzeby kontroli, listy największych dłużników z 2012 i I połowy 2013 r., wobec

[17] Ostatni uwzględniony okres rozliczeniowy – listopad 2012.
[18] Np. lista nr 8 przedstawiająca stan na 1.08.2012 została przekazana za pismem z 26.10.2012 r.
[19] Na podstawie art. 48 ust. 1 Ustawy Systemowej. Stosownie do ust. 2 tego artykułu, jeżeli po wymierzeniu składek z urzędu płatnik składek złoży deklarację rozliczeniową, Zakład koryguje wymiar składek do wysokości wynikającej ze złożonej deklaracji rozliczeniowej, z uwzględnieniem wykazanych w deklaracji zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych.
[20] Aplikacja wspomagająca używana w przypadku braku wpłat, braku deklaracji rozliczeniowych, niezidentyfikowanych wpłat i dokumentów rozliczeniowych.
[21] Brak możliwości wskazania danych dotyczących kwot.
[22] W miesiącu tym uzgodniono 3.159 kont (założenia przewidywały 912), co wraz z kontami pobranymi z FW bez uzgodnienia (142) daje 3.301 kont.

których faktycznie nie zostały wdrożone działania egzekucyjne. Było to związane z faktem, że na listach tych jako płatnicy „potencjalnie bez egzekucji", tworzący grupę płatników „z zadłużeniem powyżej 500 zł i brakiem jakiekolwiek egzekucji" figurowali najwięksi płatnicy, którzy na bieżąco regulowali należności. Z uwagi na okres, który obejmowała lista - należność z tego okresu nie była jeszcze zapłacona, gdyż nie minął jeszcze termin płatności. Z kolei wobec innych podmiotów z ww. grupy, którzy faktycznie zalegali z zapłatą, podejmowane były działania wyjaśniające i zmierzające do wyegzekwowania należności, także jeszcze przed otrzymaniem listy[23]. Wobec powyższego, jak to wskazała w wyjaśnieniu Maria Świderska Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników-1: *jest bardzo mało prawdopodobne, aby pozostały jakieś kwoty zadłużenia, których w ogóle nie wyjaśniono, a w razie potrzeby nie podjęto działań w celu wyegzekwowania należności.*

(dowód: akta kontroli str. 74-78)

Wygenerowania listy płatników, którzy zalegają z należnościami, a wobec których nie podjęto w Oddziale działań egzekucyjnych, nie umożliwia także aplikacja FW. Raporty tego typu mają być generowane we wdrażanym systemie SEKiF.

(dowód: 77-82)

3. Według założeń, wynikających z zarządzeń Prezesa ZUS nr 10 z 28.01.2013 oraz nr 85 z 28.06.2013, pomiarowi podlegał wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych, rozumiany jako iloraz: liczby tytułów wykonawczych wystawionych w ciągu 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji pomniejszonej o liczbę tytułów anulowanych - do liczby tytułów wykonawczych razem. Podstawę normalizacji wskaźnika według zarządzenia nr 10 wynosiła średnia z pięciu maksymalnych wartości wskaźnika, a według zarządzenia nr 85 przyjęto standard na poziomie 70 % - III i IV kwartał 2013 r.[24]. W Oddziale wskaźnik ten został osiągnięty na poziomie 71,0 % w I kwartale oraz 91,5 % w II kwartale 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-44,83)

W wyjaśnieniach w sprawie realizacji ww. wskaźnika Zastępca Dyrektora Oddziału:
- zwróciła uwagę na jego konstrukcję, mogącą wpływać na kilkuprocentowe obniżenie wskaźnika[25],
- wskazała sytuacje, w których tytuł był wystawiany po zerwaniu układu ratalnego, a upomnienie było doręczone albo decyzja uprawomocniła się po podpisaniu umowy o rozłożeniu należności na raty,
- odnośnie różnic pomiędzy stopniem tego wskaźnika w I i II kwartale 2013 r. wskazała na wprowadzenie tzw. abolicji i promocję przepisów ustawy z dnia 9.11. 2012 r. (do 29.03.2013 wpłynęło 1.060 wniosków w sprawach abolicji, w II kwartale 2013r. 412),co powodowało zawieszenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych i niewszczynanie kolejnych wobec tych podmiotów- oraz zobowiązanie pracowników do dołożenia należytych starań i bieżące monitorowanie spraw.

(dowód: akta kontroli str.84-86)

Szczegółową analizą prawidłowości prowadzenia przez Dyrektora Oddziału działań dotyczących postępowania egzekucyjnego, objęto próbę 30 postępowań egzekucyjnych z lat 2012-2013 (I połowa) – z uwzględnieniem sposobu zakończenia – z adnotacją ściągnięcia zaległych składek, zwróconych wskutek nieściągalności,

[23] W kontroli dokonano analizy na przykładzie list nr 8 (ostatni okres rozliczeniowy – sierpień 2012) i 9 (ostatni okres rozliczeniowy – listopad 2012), z których wygenerowano dane o 5 płatnikach „potencjalnie bez egzekucji", według największych kwot zadłużenia - odrębnie dla należności spłaconych na bieżąco oraz dla wymagających działań ze strony ZUS.

[24] Od I kwartału roku 2014 – 80 %.

[25] Tytuły anulowane uwzględniane /odejmowane/ są tylko od liczby tytułów wystawionych w terminie, lecz nie od liczby tytułów ogółem.

wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności oraz zrealizowanych w inny sposób (egzekucja sądowa lub syndyka masy upadłości). W próbie wystąpiły zarówno sprawy o wartości powyżej 100 tys. zł[26], jak dotyczące mniejszych kwot[27] – z uwagi na niewystępowanie takiej liczby tytułów o ww. wartości. Ewidencja spraw w egzekucji, prowadzona w Oddziale, oraz systemy informatyczne nie uwzględniały powyższego podziału. W związku z tym, dobór spraw do kontroli z uwzględnieniem powyższych założeń, wymagał nie tylko analizy – według różnych parametrów – prowadzonych w Oddziale ewidencji, ale także zbierania informacji z wszystkich Inspektoratów, a w niektórych przypadkach także analizy dokumentacji źródłowej. W związku z powyższym, czynności zmierzające do wytypowania spraw do kontroli były bardzo pracochłonne, a ich przeprowadzenie zajęło około 4 tygodni. Ustalenia dotyczące zbadanej próby 30 spraw przedstawiono poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 87-92)

A. Obsługa zlecenia oraz ocena dopuszczalności egzekucji (czynności przygotowawczo-sprawdzające).

Z uwagi na zamknięcie (w związku z uruchomieniem rozliczeń SEKiF) zakładki „brak wpłat" w aplikacji BW, podczas kontroli nie było możliwe ustalenia dokładnego momentu ujawnienia zaległości podlegających dochodzeniu. Ustalono, że działania te były podejmowane albo w przeciągu miesiąca po upływie terminu płatności, albo w terminach późniejszych - na podstawie analizy list szacunkowego zadłużenia, czy też jako upomnienia wielopozycyjne, kierowane w związku z Standardami rozliczenia kont płatników, obowiązującymi w ZUS od 1.06.2012r. Przykładowo, największa ze zbadanych w kontroli dochodzonych kwot (należność główna ogółem 233.116,10 zł), obejmowała składki na ubezpieczenie społeczne za maj oraz sierpień–wrzesień 2012 r., a upomnienie zostało wystawione 18.01.2013r. Wynikało to z rozwiązana układu ratalnego dotyczącego należności za maj 2012 (ostateczne rozstrzygnięcie nastąpiło 04.12.2012r.), a jednocześnie zweryfikowano i dochodzono także pozostałych wymagalnych wówczas należności.

(dowód: akta kontroli str.93-192,204-209)

W ramach działań przedegzekucyjnych ewidencjonowano sprawy oraz rozliczano konta płatnika. Wystawiane były i doręczane upomnienia, o których mowa w art 15 § 1 Ustawy Egzekucyjnej, albo decyzje określające wysokość zadłużenia, stanowiące podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego bez uprzedniego doręczenia upomnienia, stosownie do § 13 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[28], zwanego dalej rozporządzeniem egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str.93-192)

W kontroli stwierdzono, że w prowadzonej w wersji elektronicznej „ewidencji wysłanych upomnień", wymaganej przepisem § 4 ust. 3 rozporządzenia egzekucyjnego, według wzoru określonego załącznikiem nr 3 do tego rozporządzenia, jako „datę doręczenia upomnienia" ujmowane były inne, późniejsze daty (np. data zwrotu dowodu doręczenia upomnienia albo data wystawienia tytułu wykonawczego), mimo iż w systemie obsługującym proces egzekucji wprowadzane były faktyczne daty dokonania czynności. W wyjaśnieniach w tej sprawie Dyrektor Oddziału wskazał, że założenia funkcjonalne aplikacji nie są opracowywane na poziomie Oddziału.

(dowód: akta kontroli str.93-192,205-207)

B. Przyjęcie zlecenia do realizacji.

[26] 10 spraw (tytułów) od kwoty 100.437,20 zł (w tym odsetki) do kwoty 233.116,10 zł (należność główna).
[27] Od 20,80 zł do 61.735,20 zł (należność główna).
[28] Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm..

Analiza stanu majątkowego dłużników, prowadzona - na podstawie posiadanych w Oddziale danych, pod względem możliwości wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej przez Dyrektora Oddziału - była rzetelna i kompletna, a w uzasadnionych przypadkach zwracano się do innych podmiotów o dane o składnikach majątkowych dłużnika.

(dowód: akta kontroli str.93-192)

C. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego przez Dyrektora Oddziału

Tytuły wykonawcze były wystawiane prawidłowo, pojedyncze należności ujmowano w odrębnych tytułach jednopozycyjnych (TYT-1) lub pozycjach tytułów czteropozycyjnych (TYT-2), na odpowiednie kwoty i okresy zadłużenia. Prawidłowo wyliczano koszty postępowania. Dane dłużników na dzień wystawienia tytułu były określane prawidłowo[29], na podstawie dostępnych w Oddziale danych.

(dowód: akta kontroli str.93-192)

W § 5 rozporządzenia egzekucyjnego wskazano, że po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Jak przedstawiono wcześniej, w procedurach ZUS termin na wystawienie tytułu wykonawczego został określony od 2013 r. jako 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji. Przed tymi procedurami, termin wdrożenia przymusowego dochodzenia należności określony został pismem Prezesa ZUS z dnia 01.02.2000 r., w którym wskazano, że analiza stanu rozliczeń na poszczególnych kontach płatników składek wraz z wrażaniem przymusowego dochodzenia powinna następować do 20 dni roboczych po upływie miesiąca rozliczeniowego. Wymóg niezwłocznego działania przy wszczynaniu postępowania egzekucyjnego zapisano w Podręcznikach Procedur z 28.08.2012 i 21.06.2013.

(dowód: akta kontroli str.16-44,210-215)

Tytuły wykonawcze były wystawiane niezwłocznie, za co - w warunkach Oddziału - należy uznać wystawienie tytułu do miesiąca od upływu terminu, określonego w upomnieniu lub uprawomocnienia się decyzji, z wyjątkiem tytułów:
- z 30.04.2012 r. Inspektoratu w Jarosławiu - w 41 dni po upływie terminu określonego w upomnieniu, z uwagi na rozliczenia konta płatnika;
- z 22.05.2012 r. Inspektoratu w Tarnobrzegu – 57 dni po upływie ww. terminu – w związku z częściową wpłatą po doręczeniu upomnienia (27.04.2012) i przekazaniem telefonicznej informacji o niedopłacie (07.05.2012);
- z 18.07.2012 r. Oddziału – 77 dni od upływu powyższego terminu - z uwagi na wcześniejszą sytuację płatnika (brak zaległości) oraz jego deklaracje o zamiarze dokonania wpłaty;
- z 27.01.2012 r. Oddziału – po 138 dniach od upływu ww. terminu, co było związane z częściową wpłatą oraz deklaracjami płatnika o zamiarze uregulowania należności oraz wystąpienia o układ ratalny.

(dowód: akta kontroli str. 93-192,204,216-219)

Postępowanie egzekucyjne wszczynano niezwłocznie po wystawieniu tytułu wykonawczego. W jednym przypadku, w związku z ogłoszeniem w dniu 18.03.2013 r. upadłości z możliwością zawarcia układu, wobec treści art. 267 Prawa upadłościowego i naprawczego[30] oczekiwano na propozycje układowe dłużnika, o których mowa w tym przepisie. Wobec braku takich propozycji, po upływie terminu z powyższego przepisu, niezwłocznie wdrożono postępowanie egzekucyjne.
Zawiadomienia o zajęciu składnika majątkowego na podstawie tytułów wykonawczych wystawiano prawidłowo. W jednym przypadku, z uwagi na wiedzę

[29] W jednym przypadku brak było nr PESEL.
[30] Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. 2012, poz. 1112 ze zm.).

o braku składnika majątkowego, podlegającego egzekucji Dyrektora Oddziału, zajęcia nie sporządzono, kierując jedynie tytuł wykonawczy do dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 93-192)

D. Przekazanie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego do Naczelnika US

Na zbadanych 30 tytułów wykonawczych, w związku z bezskuteczną egzekucją własną, naczelnikom US przekazano 13 z nich - z kompletem dokumentacji. Sprawy te kierowano do właściwego naczelnika US, według danych dłużnika, ustalonych rzetelnie na dzień przekazania.

(dowód: akta kontroli str. 93-192)

W przypadku jednego tytułu, po otrzymaniu 16.07.2013 r. informacji o bezskutecznej egzekucji własnej - sprawy nie przekazano do naczelnika US - zamierzano bowiem przekazać całość spraw (wszystkie tytułu wykonawcze). W związku z innymi zajęciami, dotyczącymi tego samego płatnika, kierowano ponaglenia do dłużnika innej zajętej wierzytelności (w lipcu i wrześniu). W dniu 23.09.2013 r. ogłoszono upadłość likwidacyjną płatnika, w związku z czym postępowanie umorzono.

W przypadku tytułu wykonawczego z 22.04.2013 r., wystawionego przez Inspektorat w Mielcu, na kwotę 114.540,40 zł (należność główna), do czasu kontroli w wyniku egzekucji własnej wyegzekwowano kwotę 1.573,44 zł, zaliczoną na koszty upomnienia i koszty egzekucyjne. Tytuł ten do czasu kontroli nie został przekazany do naczelnika US, co było spowodowane deklaracją banku, że zatrzyma dostępne środki oraz otrzymaną od płatnika informacją, iż oczekuje na wpływ środków.

(dowód: akta kontroli str.105-106,126-128,220-222,230)

Z przekazanych w tym trybie tytułów, w okresie powyżej miesiąca od otrzymania informacji o nieskutecznej egzekucji własnej przekazano 6 zbadanych tytułów na łączną kwotę należności głównej 7.605,70 zł. Było to spowodowane m.in. koniecznością sprawdzenia i rozliczenia kont płatników, obciążeniem pracą pracowników komórek merytorycznych i kolejnością spraw do załatwienia, a w jednym przypadku także zamiarem złożenia przez dłużnika wniosku o układ ratalny. W jednym przypadku sprawę przekazano po upływie 84 dni od uzyskania informacji, że na zajętym rachunku bankowym brak jest środków. Było to spowodowane założeniem, iż środki mogą się jeszcze pojawić (np. zapłata za zaległą fakturę). Oprócz powyższego, sprawę zwróconą z US w związku z ustaniem zbiegu w dniu 16.10.2012r., przekazano ponownie 06.12.2012 r., po stwierdzeniu bezskuteczności egzekucji własnej i rozliczeniu konta.

(dowód: akta kontroli str. 93-192,223-226)

Spośród spraw przekazanych w związku z nieskuteczną egzekucją własną, zwrócone z powodu wad tytułów wykonawczych (niewłaściwe dane adresowe) zostały 3. Nie było to jednak związane z błędami pracowników Oddziału, lecz innymi okolicznościami (brak aktualizacji danych przez płatników), a naczelnicy US nie obciążyli Oddziału kosztami.

Ustalono, że zwrócony 20.05.2013r. przez Naczelnika US w Tarnobrzegu (z uwagi na niewłaściwe dane adresowe w związku ze zmianą siedziby - o czym Oddział nie został zawiadomiony przez płatnika) tytuł wykonawczy został przekazany do właściwego miejscowo urzędu skarbowego dopiero podczas kontroli, tj. 18.11.2013r. Było to wyjaśniane w kontroli podejmowaniem dalszych prób egzekucji własnej, wobec braku wpłat z innych tytułów wobec dłużnika, które ww. organ przekazał do właściwego naczelnika US.

Przypadek przekazania tytułu wykonawczego do niewłaściwego naczelnika US, zaistniały w związku ze zbiegiem egzekucji, opisano w dalszej części, w ppkt E.

(dowód: akta kontroli str. 93-192,231)

Przypadki wystąpienia do naczelnika US o prowadzenie postępowania egzekucyjnego były uzasadnione. Przed przekazaniem sprawy do naczelnika US wykorzystano dostępne środki egzekucji własnej. W jednym przypadku (wspomnianym wyżej - ppkt C), w sytuacji ustalonego braku składników majątkowych podlegających egzekucji własnej, przed przekazaniem sprawy do US skierowano jedynie tytuł wykonawczy, a wobec braku wpłat, stwierdzono bezskuteczną egzekucję własną. Naczelnik US zarzucił jednak brak zastosowania środków egzekucyjnych i w związku z tym zwrócił tytuł wykonawczy (bez obciążenia kosztami). W wyniku dalszych czynności egzekucyjnych, tak Oddziału, jak i Naczelnika US nie ustalono żadnych składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 93-192)

Nie wystąpiły – tak w badanej próbie, jak i w skali działalności całego Oddziału – przypadki prowadzenia przez urząd skarbowy egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego i obciążania Oddziału kosztami takich egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 93-192,227-228)

E. Postępowanie w przypadku zbiegu egzekucji

Zbieg egzekucji Dyrektora Oddziału z egzekucją administracyjną naczelników US wystąpił w 4 ze zbadanych spraw. W jednym z tych przypadków, zbieg ustał w dniu 31.08.2012 (zamknięcie rachunku), zanim – w związku z otrzymaną informacją o zbiegu z 16.07.2012 – prowadzący postępowanie Inspektorat w Tarnobrzegu przekazał sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 93-192,229)

Z 3 przekazanych w związku ze zbiegiem egzekucji administracyjnej spraw:
- w jednym przypadku przekazanie nastąpiło niezwłocznie[31],
- w drugim[32] wystąpiła zwłoka pomiędzy przygotowaniem pisma w sprawie przekazania (26.09.2012), a jego nadaniem (09.10.2012), co było wyjaśniane w kontroli przekazaniem tego pisma do aprobaty i zaangażowaniem jedynego wówczas pracownika właściwej komórki Inspektoratu Jarosław w priorytetowo traktowane kierowanie innych tytułów do egzekucji własnej;
- w trzecim przekazano sprawę w 195 dni od informacji o zbiegu, co opisano poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 118-121,153-156,165-168,225-226)

Tytuł wykonawczy nr 4350013003751 z 28.02.2013 na kwotę 233.116,10 zł (należność główna) został przekazany w trybie art. 63 Ustawy Egzekucyjnej do Naczelnika II US w Rzeszowie 23.09.2013 r. Został on zwrócony przez ten organ z uwagi na niewłaściwe dane adresowe dłużnika w dniu 8.11.2013 r. Zwrot z tego powodu dotyczył 10 tytułów dłużnika na łączną kwotę 520.082,30 zł. Do czasu kontroli, z tego tytułu, Oddział nie został obciążony kosztami egzekucyjnymi.
Informacja o zmianie siedziby tego dłużnika została zarejestrowana w systemie ZUS 8.08.2013 r., a zatem była dostępna w czasie przekazywania tego tytułu do US.
Jadwiga Pytko, specjalista w Wydziale Realizacji Dochodów, która z upoważnienia Dyrektora Oddziału wykonywała czynności organu egzekucyjnego w ww. sprawie, odnośnie przekazania postępowania do niewłaściwego organu wyjaśniła, m.in. że: *prawdopodobnie kierowałam się wskazaniem Naczelnika II Urzędu Skarbowego przez bank jako organu prowadzącego egzekucję.*

(dowód: akta kontroli str. 165-168,232-235)

[31] Tytuł wykonawczy z 08.03.2012, wystawiony w Oddziale.
[32] Tytuł wykonawczy z 22.05.2012, wystawiony przez Inspektorat Jarosław.

Informację o zbiegu – zarówno z egzekucją prowadzoną przez Naczelnika II US w Rzeszowie, jak i trzech komorników sądowych otrzymano 11.03.2013 r. W okresie od marca do czerwca trwały kontakty robocze z komornikiem sądowym, czy wystąpi do sądu o rozstrzygnięcie zbiegu, a od czerwca do września – uzgadnianie stanu konta, na co wpływ miały korekty złożone przez dłużnika w dniach 20 i 25.06.2013 oraz zapowiedź kolejnych korekt, zrealizowana 17.09.2013. Ostatecznie, sprawa została skierowana do egzekucji administracyjnej w dniu 23.09.2013, w trybie art. 63 Ustawy Egzekucyjnej. Nie skierowano wniosku Dyrektora Oddziału do sądu o rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową w trybie art. 62 ww. ustawy.
W wyjaśnieniach w tej sprawie udzielonych przez pracownika, który prowadził sprawę oraz Naczelnika Wydziału Realizacji Dochodów, wskazano, że w tego typu przypadkach (równoczesny zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej i brak środków na rachunku), wnioski do sądu Dyrektora Oddziału nie są kierowane, lecz sprawa jest przekazywana do naczelnika US, także z uwagi na szersze możliwości działania tego organu. Wskazano również na treść *Podręcznika prowadzenia postępowania egzekucyjnego przy wykorzystaniu Aplikacji FW*, w którym zapisano:
w pozostałych przypadkach[33] *należy ustalić z innymi organami uczestniczącymi w zbiegu, czy do sądu został skierowany wniosek o wyznaczenie organu do łącznego prowadzenia egzekucji lub skierować do NUS wniosek wraz z aktami egzekucyjnymi w celu podjęcia dalszych czynności w związku z wystąpieniem zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową*.

(dowód: akta kontroli str. 165-168,232-243)

Zbieg z egzekucją sądową wystąpił w 10 sprawach, przy czym w 2 sprawach zbieg ustał, w 2 został rozstrzygnięty wcześniej, w 1 przypadku o rozstrzygnięcie wystąpił komornik sądowy, a w 2 postępowanie przejął komornik sądowy na podstawie art. 777 § 2^1 k.p.c.[34], w związku z wystawieniem elektronicznego tytułu wykonawczego. W 1 przypadku Dyrektor Oddziału wystąpił do właściwego sądu o rozstrzygnięcie zbiegu, niezwłocznie po uzyskaniu informacji, że komornik sądowy nie będzie występował o rozstrzygnięcie zbiegu, przekazując komplet dokumentów.
W pozostałych 2 przypadkach nie wystąpiono o rozstrzygnięcie zbiegu.

(dowód: akta kontroli str. 93-192)

Były to - opisany powyżej - TW nr 4350013003751 oraz TW nr 1350012003066 z 27.09.2012 r. na kwotę 2.203,20 zł, w przypadku którego, po uzyskaniu informacji, że wystąpił zbieg z egzekucją sądową, wystąpiono do banku z zapytaniem, czy na rachunku występują obroty. W związku z informacją o ich braku nie wycofano zajęcia ani też nie wystąpiono o rozstrzygnięcie zbiegu, natomiast sprawę przekazano do Naczelnika US w wyniku bezskutecznej egzekucji własnej. Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów wynika, że podstawą takiego działania była informacja o braku środków na rachunku.

(dowód: akta kontroli str.165-174, 237-238)

F. Postępowanie w przypadku wystąpienia okoliczności mających wpływ na prowadzone postępowanie egzekucyjne.
W badanej próbie:
- w sytuacjach, w których zachodziły okoliczności, wymagające powiadomienia organu egzekucyjnego w trybie § 9 ust. 1 rozporządzenia egzekucyjnego, zostało to zrealizowane;

[33] Tj. oprócz sytuacji, gdy klauzula wykonalności została nadana w systemie teleinformatycznym.
[34] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

- nie stwierdzono sytuacji wymagających zawieszenia postępowania egzekucyjnego przez Dyrektora Oddziału.
- w sytuacjach upadłości dłużnika Dyrektor Oddziału umorzył postępowanie egzekucyjne, stosownie do przepisu art. 59 § 1 pkt 10 Ustawy Egzekucyjnej oraz art. 146 § 1 Prawa upadłościowego i naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 93-192)

W jednym przypadku, w związku ze zwrotem z US tytułu wykonawczego (dotyczącego składki na ubezpieczenie społeczne za listopad 2011), Inspektorat w Tarnobrzegu przeprowadził postępowanie wyjaśniające. W wyniku tego postępowania ustalono, że dłużnik nie prowadził działalności od kwietnia 2008 r. W związku z tym należności za ten okres, w tym objęte ww. tytułem wykonawczym, na podstawie art. 48b Ustawy Systemowej skorygowano z urzędu.
Postępowanie egzekucyjne w tej sprawie nie zostało jednak umorzone. Stosownie do art. 59 § 1 pkt 2 Ustawy Egzekucyjnej postępowanie egzekucyjne umarza się, jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu, albo jeżeli obowiązek nie istniał. W tej sprawie Barbara Chwałek-Mikusińska, starszy specjalista z Inspektoratu w Tarnobrzegu podała, że: *po dokonanym zwrocie tytułu wykonawczego nie było prowadzone żadne postępowanie egzekucyjne w związku z czym nie było podstaw do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania*.

(dowód: akta kontroli str.161-164,244-247)

G. Monitorowanie sposobu realizacji wniosku o prowadzenie egzekucji
Tylko w jednym przypadku ze spraw przekazanych do US – po upływie pół roku od przekazania sprawy – wystąpiono z wnioskiem wierzyciela do organu egzekucyjnego o udzielenie informacji w trybie § 8 rozporządzenia egzekucyjnego. Niekorzystanie z tego uprawnienia było w kontroli tłumaczone brakiem takiej potrzeby – z uwagi na relatywnie krótki okres od przekazania badanego tytułu wykonawczego, jak i znajomością postępowania, prowadzonego przez organ egzekucyjny, uzyskaną poprzez kontakty telefoniczne oraz jego wyniki (wpłaty lub ich brak).
Od maja 2013r. Oddział dysponuje narzędziem elektronicznym, pozwalającym na podgląd procesu egzekucji prowadzonej przez US – Przeglądarką Tytułów Wykonawczych (PTW), przy czym, nie wszystkie tytuły wykonawcze zostały ujęte w tym systemie.

(dowód: akta kontroli str. 93-192,208-209,225-226,237-238,248-252)

4. Systemami wspierającymi proces egzekucji były FW (podstawowa aplikacja w zakresie rozliczeń płatników, egzekucji oraz związanej z tym sprawozdawczości, umożliwiająca m.in. rozliczanie kont i obsługę sald, wystawianie upomnień i decyzji, a także tytułów wykonawczych i zajęć, monitorowanie egzekucji), ARS (wspomagająco proces egzekucji), BW (obsługa procesów związanych z brakiem wpłat i innych okoliczności związanych z poprawnością i kompletnością dokumentów płatnika), PI (Punkt informacyjny – aplikacja umożliwiająca wyszukiwanie składników majątkowych) oraz PTW.
We wcześniejszej części wystąpienia przedstawiono problemy stwierdzone w kontroli w związku z aplikacjami wspomagającymi proces egzekucji[35]. Ponadto, dokonane przez płatników wpłaty były widoczne w systemie FW z opóźnieniem.

[35] Brak możliwości określenia rzeczywistego, a nie jedynie szacowanego stanu zadłużenia ogółem, brak możliwości wygenerowania list płatników, wobec których nie podjęto żadnych działań egzekucyjnych, ograniczony zakres dostępnych danych statystycznych, m.in. w zakresie wpływów z egzekucji, brak możliwości wygenerowania list płatników (tytułów wykonawczych) w podziale uwzględniającym sposób zakończenia egzekucji, niewłaściwa data doręczenia w ewidencji upomnień, brak dostępu do BW w zakresie braku wpłat.

Powodowało to sytuacje, w których tytuł wykonawczy był wystawiany i kierowany, chociaż wpłata została już dokonana.

(dowód: akta kontroli str.93-94,99-100,208-209)

Istotne problemy z dostępem do systemu wspierającego proces egzekucji dotyczyły FW. W okresie 2012-2013 (I półrocze) na wadliwe działanie aplikacji wystawionych zostało 79 zgłoszeń, z tego 20 dotyczących ograniczenia udostępnienia usługi oraz dotyczących 59 zatrzymania usługi. W przypadku braku dostępu do aplikacji interweniowali pracownicy poprzez specjalny portal PUK. Działania interwencyjne, w zależności od rodzaju problemu były podejmowane na poziomie lokalnym (awarie na stacji roboczej[36]) albo centralnym (awaria dotyczy Oddziału lub całego ZUS, sytuacje nietypowe[37]).

(dowód: akta kontroli str.253-254)

5. Oddział stosował instrumenty w celu zwiększenia efektywności egzekucji, i tak:

a) Zabezpieczenia należności na nieruchomościach dłużnika: w I połowie 2013 r. skierowano ogółem 750 wniosków do sądów o wpis hipoteki przymusowej na łączną kwotę 25.031,6 tys. zł, a sądy dokonały 687 wpisów na kwotę ogółem 20.096,1 tys. zł. W latach 2010-2012 było to odpowiednio: - 2.166,1.696 oraz 1803 wnioski, na kwoty: 31.744,4 tys. zł 47.332,3 tys. zł oraz 50.978,97 tys. zł, natomiast dokonanych wpisów było 1.677, 1.221 i 1.526, odpowiednio na kwoty: 29.493,4 tys. zł, 22.520,97 tys. zł i 49.740,6 tys. zł.

b) Zabezpieczenia należności na ruchomościach dłużnika: w I połowie 2013 r. skierowano ogółem 113 wniosków o ustanowienie zastawu skarbowego na kwotę ogółem 3.071,1 tys. zł, a US dokonały 75 wpisów do rejestru zastawów na łączną kwotę 1.872,0 tys. zł. W latach 2010-2012 były to odpowiednio: 102, 85 i 166 wnioski na kwoty 8.959,9 tys. zł, 7.582,2 tys. zł i 7.547,5 tys. zł, a wpisów było odpowiednio 88, 69 i 136 na kwoty: 12.361,8 tys. zł,5.112,1 tys. zł i 7.374,3 tys. zł.

c) W latach 2012-2013 (I połowa) nie było powiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłacaniem składek finansowanych przez ubezpieczonych. W latach 2010-2011 było ogółem 13 takich powiadomień, lecz nie było spraw skierowanych do sądu przez prokuraturę.

d) Wniosków do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji z nieruchomości nie było w roku 2011, natomiast były: 24 (2010),13 (2012) oraz 2 (I połowa 2013 r.) a wdrożonych postępowań było odpowiednio 42, 9 i 5 na kwoty 4.989,9 tys. zł, 914,0 tys. zł oraz 270,96 tys. zł, przy czym należności wyegzekwowane w tym trybie wystąpiły w 2010 r. (20,8 tys. zł) oraz w I połowie 2013 r. (39,7 tys. zł).

e) W I połowie 2013 r. nie było wniosków do US o wszczęcie egzekucji z nieruchomości oraz wdrożonych postępowań i należności wyegzekwowanych w tym trybie. W latach 2010-2012 było odpowiednio 4, 3 i 20 takich wniosków, a 4 postępowania zostały wdrożone, przy czym nie było wyegzekwowanych należności w tym trybie.

f) Wnioski o wpis do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych: w I połowie 2013 r. skierowano 8 takich wniosków (nie było wniosków odrzuconych przez sąd), a dokonane 6 wpisów dotyczyło kwoty 214,0 tys. zł W latach 2010-2012 było to odpowiednio: 50,17 i 26 wniosków, wpisów odpowiednio: 37 (na 1.113,5 tys. zł), 9 (na 218,9 tys. zł) oraz 13 (na 564,3 tys. zł), a wniosków odrzuconych: 6, 2 i 0.

[36] Przez Centrum Serwisu Informatycznego (CSI).
[37] Przez Centrum Wsparcia Informatyki w obszarze Podsystemu Dochodzenia Należności (CWI-PDN).

g) Decyzje przenoszące odpowiedzialność za zadłużenie (na spadkobierców oraz na osoby trzecie): w I połowie 2013 r. wydano 16 takich decyzji na łączną kwotę 660,2 tys. zł, a uprawomocniło się 17 decyzji na kwotę 683,3 tys. zł. W latach 2010-2012 było to odpowiednio: 103,102 i 71 wydanych decyzji na kwoty 3.414,5 tys. zł, 2.768,1 tys. zł i 1.798,2 tys. zł, a uprawomocnionych decyzji 95, 79 i 58 na kwoty 5.656,8 tys. zł, 1.451,8 tys. zł i 1.782,8 tys. zł.

h) W latach 2010-2013 (I połowa) nie było wniosków o ogłoszenie upadłości.

(dowód: akta kontroli str. 255-271)

5.1. W latach 2010-2013 (I połowa) Oddział wymierzał dodatkowe opłaty na podstawie art. 24 ust. 1a Ustawy Systemowej. W poszczególnych latach tego okresu wydano: 207,39,1 i 5 decyzji - łącznie 252. W okresie tym uprawomocniło się 258 decyzji. Decyzje uprawomocnione dotyczyły: 206 opłat na 235,9 tys. zł (2010), 46[38] na 36,7 tys. zł (2011), 2[39] na 1,7 tys. zł (2012) i 4[40] (I połowa 2013). Oddział kierował także wnioski do sądów o ukaranie grzywną za wykroczenia z art. 98 Ustawy Systemowej, łącznie w liczbie 95. W tym samym okresie sądy oddaliły 2 wnioski, a 107 uwzględniły, wymierzając grzywny w łącznej kwocie 92,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 62, 272-273)

5.2. Wydział Kontroli Płatników Składek Oddziału przeprowadzał w latach 2010-2013 (I połowa) planowe i pozaplanowe kontrole płatników składek. Było to:
- rok 2010 – 1.735 kontroli ogółem, z tego 1.614 planowych (realizacja planu 105,2%), 121 pozaplanowych, a w odniesieniu do wyników – 1.245 kontroli wynikowych (71,8 % ogółu), z tego 1.001 z wynikiem finansowym, przypis ogółem i obciążenie składek z kontroli ogółem 6.895,2 tys. zł;
- rok 2011 – 1.702 kontrole ogółem, z tego 1.621 planowych (realizacja planu 105,7%), 81 pozaplanowych, a w odniesieniu do wyników – 1.343 kontroli wynikowych (78,9 % ogółu), z tego 1.143 z wynikiem finansowym, przypis ogółem i obciążenie składek z kontroli ogółem 3.164,5 tys. zł;
- rok 2012 – 2.150 kontroli ogółem, z tego 2.041 planowych (realizacja planu 133,1%), 109 pozaplanowych, a w odniesieniu do wyników – 1.646 kontroli wynikowych (76,6 % ogółu), z tego 1.400 z wynikiem finansowym, przypis ogółem i obciążenie składek z kontroli ogółem 7.456,6 tys. zł;
- rok 2013 (I półrocze) – 1.121 kontroli ogółem, z tego 1.047 planowych (realizacja planu rocznego po I połowie na poziomie 63%, plany kwartalne zrealizowane w 119,2 i 112,9%), 74 pozaplanowych, a w odniesieniu do wyników – 837 kontroli wynikowych (74,7 % ogółu), z tego 695 z wynikiem finansowym, przypis ogółem i obciążenie składek z kontroli ogółem 2.920,9 tys. zł.

W związku z postępowaniem egzekucyjnym Wydział Kontroli Płatników, na zlecenie Wydziału Realizacji Dochodów, dwukrotnie (2010 i 2013) przeprowadzał kontrole doraźne, w trakcie których dokonywano oględzin składników majątkowych i ich spisu. Były to kontrole bez efektów finansowych. Ze względu na liczbę przeprowadzanych kontroli planowych, zakres danych w urządzeniach ewidencyjnych ich dotyczących oraz w sprawozdaniach z kontroli, nie było możliwości ustalenia liczby kontroli planowych, w których - na wniosek Wydziału Kontroli Płatników - dokonywano czynności w związku z postępowaniem egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 274-278)

[38] Z tego w przedziałach w odniesieniu do nieopłaconych składek: do 10 % - 36, do 20 % - 7 i do 30 % -2.
[39] Z tego w przedziałach w odniesieniu do nieopłaconych składek: do 10 % - 1, do 20 % -1.
[40] Wszystkie do 10 % wysokości nieopłaconych składek.

6. W zakresie negatywnych zjawisk, towarzyszących egzekucji prowadzonej przez US, Oddział dysponował zbiorczymi danymi o braku realizacji tytułów wykonawczych. Było to 179.627 przypadków na kwotę 104.011,8 tys. zł (2010r.), 175.311-98.302,8 tys. zł (2011r.), 200.068–116.114,9 tys. zł (2012r.) oraz 185.200-111.508,3 tys. zł (I połowa 2013). Odnośnie czasu trwania postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez US, Oddział dysponował danymi od roku 2011, dla postępowań zakończonych, wprowadzonych do systemu FW[41]. Według tych danych, porównanie roku 2012 do 2011 wskazuje na znaczący wzrost spraw załatwianych w czasie do 3, 6, 9 i 12 miesięcy[42], natomiast spadek spraw załatwianych okresie od 1 roku do 2 lat[43]. W 2011r. 8 spraw załatwiono pomiędzy 2 a 3 latami, a oprócz tego nie było zakończonych postępowań dłuższych niż 2 lata. Według danych z systemu FW, liczba spraw niezakończonych (tytuły wykonawcze z danego roku i nadal niezrealizowane) wynosiła 4.408 (2011r.), 42.109 (2012r.) i 22.125 (I półrocze 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 279-281).

6.1. W związku z prowadzonymi przez US postępowaniami egzekucyjnymi, Oddział nie korzystał - w latach 2012-2013 (I połowa) - z uprawnienia do złożenia skargi wierzyciela na przewlekłość postępowania, przewidzianej art. 54 § 2 Ustawy Egzekucyjnej. W wyjaśnieniu w tej sprawie Nina Putyło, Zastępca Dyrektora Oddziału wskazała m.in., że nie stwierdzono przewlekłości w działaniach US, fakt przekazania do tych urzędów tytułów wykonawczych nie oznacza, że istnieją podstawy do zaskarżenia takiego postępowania, a ZUS jako wierzyciel monitoruje prowadzone postępowania.
Korzystano natomiast ze środków zaskarżenia czynności naczelników US, wnoszonych do dyrektora izby skarbowej - 19 razy w 2012 r., a w I połowie 2013 r. - 5 razy, z czego na rzecz Oddziału rozpatrzono odpowiednio 14 i 4 sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 282-285)

6.2. Z uwagi na treść art. 26 § 5 Ustawy Egzekucyjnej oraz art. 24 ust. 5b Ustawy Systemowej, nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności, skierowanych do egzekucji z przyczyn leżących po stronie urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str.286-287)

6.3. Działaniami Oddziału, wpływającymi na prawidłowość i efektywność egzekucji US, było m.in. monitorowanie postępowań egzekucyjnych, od maja 2013 r. z wykorzystaniem narzędzia informatycznego (PTW), przekazywanie posiadanych informacji o dłużnikach i ich składnikach majątkowych, kontakty i wymiana informacji z pracownikami US, a w 2012 r. – spotkania organizowane przez Izbę Skarbową.

(dowód: akta kontroli str. 208-209,283-285)

7. Organy egzekucyjne obciążały Oddział kosztami postępowania, co zostało przedstawione w pkt 1.4. wystąpienia. Na wskazane tam koszty egzekucji, prowadzonej przez urzędy skarbowe, składały się koszty egzekucyjne: 25.735,7 tys. zł (2010r.), 49.881,6 tys. zł (2011r.), 76.376,1 tys. zł (2011r.) i 39.524,1 tys. zł (I połowa 2013 r.) oraz opłata komornicza – w ww. latach odpowiednio (w tys. zł): 9,672,96; 14.364,2; 623,23 oraz 2.512,2.
W zbadanej i opisanej w pkt 3 próbie 30 spraw egzekucyjnych nie wystąpiły przypadki obciążenia Oddziału przez naczelników US kosztami egzekucyjnymi lub opłatą komorniczą. Prawidłowość rozliczenia kosztów egzekucji w latach 2012 – 2013 (I połowa) zbadano na próbach 12 płatności w związku z postanowieniami

[41] Poprzedni system ARS nie umożliwiał generowania tego typu danych.
[42] Odpowiednio 1.521%,1.360%, 1.137% oraz 412 %.
[43] Pomiędzy 12 a 18 miesięcy: 834 sprawy na koniec 2012 r. wobec 1.367 na koniec 2011 r. (61 %), powyżej 18 miesięcy do 2 lat: 78 przypadków na koniec 2012 r. wobec 400 na koniec 2011 r. (19%).

naczelników US - odrębnie w sprawach kosztów egzekucyjnych oraz opłaty komorniczej. Kwoty obciążeń, przedstawione przez naczelników US w ww. postanowieniach zostały zweryfikowane w komórkach merytorycznych. W jednym przypadku postanowienie zwrócono do korekty w związku z pomyłkami rachunkowymi[44]. W jednej sytuacji[45], w ramach tej weryfikacji stwierdzono brak właściwości, w związku ze zmianą siedziby płatnika, w związku z czym sprawę w tym zakresie przekazano do właściwego miejscowo oddziału ZUS.
Przepisy art. 64-66 Ustawy Egzekucyjnej nie określają terminów zapłaty kosztów egzekucyjnych (opłaty komorniczej) obciążających wierzyciela. Terminy takie nie były również wskazywane w postanowieniach organów egzekucyjnych. W instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS terminy – na czynności związane z weryfikacją ww. kosztów – określono jako „niezwłocznie" lub „na bieżąco".
W badanych próbach rozliczenia kosztów egzekucyjnych (opłaty komorniczej), weryfikacja postanowień naczelników US przez komórki merytoryczne trwała od 3 do 201 dni, przy czym w najdłuższych przypadkach (125 i 201 dni) było to związane z występowaniem dodatkowych czynności – wnioskiem wierzyciela o umorzenie kosztów egzekucyjnych – po odmowie organu egzekucyjnego, ww. postanowienia zostały zweryfikowane w 18 dniach odmowy.
W przypadku dwóch weryfikacji, dokonanych w Wydziale Rozliczeń Kont Płatników Składek-2, trwały one 63 i 88 dni. W pierwszym przypadku było to wyjaśniane przez Naczelnika tego Wydziału Ewę Poliszak, podjęciem działań związanych z rozliczeniami, a w drugim - ustalaniem właściwego miejscowo oddziału ZUS.

W zbadanej próbie, w 9 przypadkach, komórki merytoryczne nie wskazały terminu dokonania zapłaty. W pozostałych sprawach określały taki termin – od 3 do 30 dni od dokonania weryfikacji. W wyjaśnieniach wskazano, m.in. że określony termin był „terminem umownym", mającym pozwolić Wydziałowi Rachunkowości zapotrzebowanie na środki finansowe, a w przypadku Inspektoratu w Przemyślu wskazywano terminy 30 dniowe, z uwagi na telefoniczne uzgodnienia z US, aby dokonywać zapłaty kosztów egzekucyjnych w terminie 30 dni od daty uprawomocnienia się postanowienia o obciążaniu wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Wyznaczane w powyższym trybie terminy wewnętrzne dokonania zapłaty, były dotrzymywane. Wyjątkiem była sytuacja, w której wynik weryfikacji wpłynął do Wydziału Rachunkowości w terminie wyznaczonym do zapłaty (10.06.2013), a z uwagi na oczekiwanie na środki zapłacono 12.06.2013.

(dowód: akta kontroli str. 15, 89-92,288-322)

8. W okresie 2012-2013 (I połowa) Wydział Kontroli Wewnętrznej Oddziału nie planował i nie przeprowadzał kontroli prawidłowości postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 323)

9. W okresie 2012-2013 (I połowa), w związku z postępowaniami egzekucyjnymi, do Oddziału wpłynęły 2 skargi i 5 zarzutów od zobowiązanych. Obie skargi wpłynęły do Inspektoratu w Przemyślu i zostały postanowieniami przekazane według właściwości Dyrektorowi Izby Skarbowej w Rzeszowie. W przypadku skargi przekazanej postanowieniem z 6.02.2012 r. Dyrektor Izby Skarbowej oddalił skargę. Odnośnie drugiej skargi (przekazanej postanowieniem z 08.10.2012r.) postępowanie tego organu nie zostało do czasu kontroli zakończone[46].
Postanowienie z 6.02.2012r. (poniedziałek) w sprawie skargi złożonej 27.01.2012 r. zostało wydane po upływie - z dniem 3.02.2012 (piątek) - terminu 7 dni, określonego

[44] Postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tarnobrzegu z 22.04.2013 r.
[45] Postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Jaśle z 11.04.2013 r.
[46] Organ ten wyznaczał kolejne terminy załatwienia sprawy, ostatni (według dokumentacji sprawy) – do 19.08.2013 r.

w art. 231 k.p.a.[47] oraz w procedurach wewnętrznych ZUS[48], a nadane 10.02.2012 r., co w kontroli pracownik prowadzący sprawę wyjaśnił m.in. jej skomplikowanym charakterem.

Postanowieniem z 8.10.2012 przekazano skargę Dyrektorowi Izby Skarbowej bez akt egzekucyjnych, relacji i stanowiska Dyrektora Oddziału, co przewidywała procedura wewnętrzna ZUS[49]. Materiały te przekazano dopiero na wezwanie Dyrektora Izby Skarbowej. Nie dokonano również, przewidzianej w tej procedurze, weryfikacji/akceptacji czynności pracownika przez przełożonego. Według wyjaśnień pracownika, który prowadził sprawę i podpisywał pisma, posiadał on upoważnienie, w związku z czym nie była wymagana aprobata innej osoby, a skargę przekazano bez akt, ponieważ nasuwały się wątpliwości, kto powinien przekazać skargę (Inspektorat czy Prezes ZUS), a z pracownikiem Izby Skarbowej ustalono, że w przypadku przyjęcia sprawy, Inspektorat zostanie wezwany do przedłożenia akt.

Spośród 5 zarzutów (wszystkie złożone w terminie), 2 uznano w części za zasadne. Było to związane z wpłatą należności przez zobowiązanego po otrzymaniu upomnienia, przy czym dokonane wpłaty nie pokrywały całości zaległości.
Przepisy Ustawy Egzekucyjnej i wewnętrzne procedury ZUS nie precyzowały terminu rozpatrzenia zarzutów. W kontroli nie stwierdzono przewlekłości działania w tym zakresie, z tym że 2 postanowienia opracowane w Oddziale w Rzeszowie były przesyłane dopiero po upływie tygodnia od daty ich wydania[50]. Wydawane w sprawie rozpatrzenia zarzutów postanowienia Dyrektora Oddziału, zawierały pouczenie o prawie wniesienia zażalenia do Dyrektora Izby Skarbowej w Rzeszowie. W jednym przypadku (postanowienie nr 1/2013 z 4.03.2013r.) zobowiązany skorzystał z tego uprawnienia. Dyrektor Izby Skarbowej uchylił ww. postanowienie[51]. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy postanowieniami (oba z 22.07.2013 r.) uznano zarzut przedawnienia za bezzasadny (nr 2/2013), a zarzut nieistnienia obowiązku za niedopuszczalny (nr 3/2013). Na postanowienie nr 3/2013 zobowiązany wniósł zażalenie, po rozpatrzeniu którego Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w mocy to postanowienie.

(dowód: akta kontroli str. 324-337)

9.1. Oprócz skarg i zarzutów, zaistniałą w okresie 2012-2013 (I połowa) formą odwołania od rozstrzygnięć Dyrektora Oddziału w sprawach egzekucji było zażalenie – 1 przypadek. Dotyczył on opisanego w pkt 9 postanowienia nr 1/2013 z 4.03.2012 r.

W sprawach umorzeń należności, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezesa Zakładu (art. 83 ust. 4 Ustawy Systemowej) było 68 w roku 2012 oraz 23

---

[47] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) Przepis ten stanowi, że jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Przepisy Ustawy Egzekucyjnej nie określają terminu na rozpatrzenie skargi, o której mowa w art. 54 tejże ustawy, a jej art. 18 przewiduje, że jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a.

[48] *Podręcznik prowadzenia postępowania egzekucyjnego przy wykorzystaniu Aplikacji FW* - rozdział 3.3.2.2.2 *Tryb postępowania w przypadku wniesienia skargi na czynności egzekucyjne* w którym zapisano, że w przypadku wniesienia skargi na czynności egzekucyjne, referent ds. egzekucji jest zobowiązany do jej przekazania wraz z aktami sprawy do właściwego Dyrektora Izby Skarbowej w terminie 7 dni od dnia wniesienia skargi.

[49] Procedura „Przygotowanie stanowiska oraz akt sprawy i przekazanie akt sprawy do Dyrektora Izby Skarbowej" w ramach procedury O-DRD-02.05.02.04 z 23.08.2012 pt. „Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego".

[50] Postanowienie z 4.09.2012 nadano 11.09.2012 r., a z 30.10.2012 r. – 7.11.2012 r.

[51] Stwierdzając m.in., że organ egzekucyjny nie rozpatrzył zarzutu nieistnienia obowiązku, a uzasadnienie zaskarżonego postanowienia odnoszące się do zarzutu przedawnienia jest zbyt lakoniczne, jak również organ nie wskazał, czy wszystkie powołane okoliczności mogą być podstawą zarzutu.

w I połowie 2013 r., z czego uwzględniono odpowiednio: 3 (4,41%) i 1 (4,35%). W latach 2012-2013 (I połowa) w sprawach odroczenia terminu płatności nie było wniosków o ponowne rozpatrzenia sprawy. Odnośnie układów ratalnych, takich wniosków było 8 w 2012 r. (w 7 przypadkach wniosek uwzględniono, 1 odmowa), a w I połowie 2013 r. - 2, z których uwzględniono 1, a bez rozpatrzenia (z powodu braku zadłużenia[52]) pozostawiono – 1.

(dowód: akta kontroli str. 338-340)

10. Według art. 68 ust. 1 pkt 1a Ustawy Systemowej, do zakresu działania ZUS należy m.in. realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych. Działania podejmowane w latach 2012-2013 (I półrocze) w zakresie diagnozowania przypadków unikania obowiązku opłacania składek przedstawiono poniżej.

a. Postępowania wyjaśniające w stosunku do osób zgłoszonych z tytułu umowy o pracę nakładczą z niską podstawą wymiaru składek (20-200 zł), którzy jednocześnie dokonali wyrejestrowania z ubezpieczenia prowadzonej działalności gospodarczej – wobec 409 ubezpieczonych zgłoszonych jako nakładcy – zakończone wydaniem decyzji o wyłączeniu z ubezpieczeń i objęciem ubezpieczeniem społecznym z tytułu prowadzonej działalności – do czasu kontroli 293 sprawy zakończone zgodnie ze stanowiskiem Oddziału[53], przy czym należności te stały się przedmiotem umorzenia w związku z ustawą z 9 listopada 2012 r. („abolicja")[54].

b. Ustalenie pozostawania w ustawodawstwie polskim osób, prowadzących działalność gospodarczą, które dokonały wyrejestrowania z ubezpieczenia w związku z podleganiem ubezpieczeniom z tytułu wykonywania pracy najemnej na terenie Unii Europejskiej[55] – wobec 59 takich osób przeprowadzono postępowania mające na celu ustalenie, że pozostają one w ustawodawstwie polskim i ustalenie należnych z tego tytułu składek, gdyż umowa o pracę najemną miała charakter pozorny w celu unikania płacenia składek z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

Ponadto, od II półrocza 2013 r. prowadzone są postępowania wyjaśniające w stosunku do płatników, którzy pod pozorem przejęcia pracowników w trybie art. 23^1 Kodeksu pracy[56] dokonują tzw. outsoursingu kadrowo-płacowego[57].

Stosownie do art. 92a Ustawy Systemowej, do prowadzenia kontroli płatnika będącego przedsiębiorcą stosuje się przepisy rozdziału 5 z dnia 2 lipca 2004 r. o działalności gospodarczej[58]. Ogranicza to możliwość prowadzenia działań przeciwdziałających unikania obowiązku płacenia składek, z uwagi m.in. na

---

[52] Należność została pokryta wpłatami z egzekucji.

[53] Brak odwołania lub sprawy wygrane w sądzie, pozostałe sprawy w toku.

[54] Jako objęte zakresem jej stosowania, określonym w art. 1 ust. 1.

[55] Chodzi o osoby, które prowadząc działalność gospodarczą na terenie Polski, zawierają umowy o pracę z podmiotem mającym siedzibę na terenie innego państwa członkowskiego UE, w charakterze np. ankietera w wymiarze 10-12 godzin miesięcznie i z wynagrodzeniem 40 euro. Osoby takie powołując się na art. 13 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L Nr 166 str. 1) który stanowi, że „osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym wykonuje pracę najemną lub jeżeli wykonuje taką pracę w dwóch lub kilku państwach członkowskim, ustawodawstwu określonemu zgodnie z art. 13 ust. 1" dokonują wyrejestrowania z ubezpieczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej oświadczając, że podjęli zatrudnienie na terenie innego państwa członkowskiego.

[56] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

[57] Istotą tych postępowań jest ustalenie, czy zostały spełnione warunki prawidłowego przejęcia pracowników, czyli czy faktycznie doszło do zmiany pracodawcy i płatnika składek.

[58] Dz. U. 2013, poz. 672.

obowiązek zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli[59], czy zakaz prowadzenia dwóch kontroli działalności przedsiębiorcy równocześnie[60], co uniemożliwia przeprowadzenie kontroli wspólnych np. z Państwową Inspekcją Pracy (PIP).

W związku z porozumieniem z dnia 5.11.2010r. w sprawie współdziałania ZUS i PIP w zakresie działań na rzecz zapobiegania i eliminowania nielegalnego zatrudnienia zawierania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi, gdy warunki zatrudnienia wskazując na istnienie stosunku pracy oraz nierealizowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczeń społecznych pracowników i innych osób Oddział przeprowadził:
- 1 kontrolę związaną z podejrzeniem PIP naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w wyniku której nie stwierdzono, że płatnik dokonywał dodatkowych wypłat, od których nie naliczał należnych składek
- 1 kontrolę w ramach działań na rzecz przepisów dotyczących nawiązywania stosunku pracy, stwierdzając, że praca wykonywana przez osoby, które zawarły umowy cywilnoprawne jest pracą wykonywaną w ramach stosunku pracy, wskutek czego wydano decyzje w sprawie objęcia ubezpieczeniem społecznym i wymiaru należnych składek.

(dowód: akta kontroli str. 341-361)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Skierowanie przez pracownika prowadzącego – z upoważnienia Dyrektora Oddziału – sprawę TW nr 4350013003751 na kwotę 233.116,10 zł do niewłaściwego naczelnika US z powodu niezweryfikowania danych adresowych dłużnika.

   (dowód: akta kontroli str.165-168,232-235)

2. Przewlekłe, trwające nawet do pół roku, wykonywanie przez pracowników Oddziału czynności z zakresu postępowania egzekucyjnego – wystawiania TW oraz przekazywania spraw do US, a także – w zakresie dwóch opisanych spraw prowadzonych przez Wydział Rozliczeń Kont Płatników Składek-2 – weryfikowania rozliczania kosztów postępowania egzekucyjnego.

   (dowód: akta kontroli str.83-86,93-192,204,216-219,223-226,230,232-235)

3. Nieprzekazanie do sądu dwóch spraw do rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową, stosownie do wymogu określonego art. 62 Ustawy Egzekucyjnej.

   (dowód: akta kontroli str. 165-174,237-238)

4. Brak umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 Ustawy Egzekucyjnej, w przypadku, gdy po zwrocie tytułu wykonawczego z urzędu skarbowego, w wyniku dalszego postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że dłużnik nie prowadził działalności za okres objęty takim postępowaniem, w związku z czym nie miał jednak obowiązku odprowadzenia składki.

   (dowód: akta kontroli str. 161-164, 244-247)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że - w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową - zarówno wewnętrzne wytyczne ZUS, jak i faktyczne

[59] Art. 79 ust.1 pkt 1 ustawy o działalności gospodarczej.
[60] Art. 82 ust. 1 powyższej ustawy.

przeszkody w realizacji należności, czy nawet fakt, że w zbiegu występuje również naczelnik US, nie wyłączają obowiązku skierowania do sądu wniosku o rozstrzygnięcie takiego zbiegu, stosownie do art. 62 Ustawy Egzekucyjnej. Przepis ten ma zastosowanie w pierwszej kolejności, przed regułą określoną w art. 63 tejże ustawy, rozstrzygającą zbieg egzekucji administracyjnej.

Z kolei zwrot do Dyrektora Oddziału tytułu egzekucyjnego dokonany przez naczelnika US, nie oznacza zakończenia postępowania egzekucyjnego. Wobec tego, powinno ono być nadal prowadzone w Oddziale, albo też – w przypadku zaistnienia okoliczności określonych art. 59 Ustawy Egzekucyjnej – umorzone.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2010-2013 (I połowa) w Oddziale dokonano umorzeń należności z tytułu składek w liczbie 538 na łączną kwotę 4.904,3 tys. zł. W okresie tym było 79 odroczeń terminów płatności na 2.307,8 tys. zł oraz 764 układy ratalne na 26.404,1 tys. zł. W latach 2010-2012 wzrastała liczba i wartość układów ratalnych. Dane z pierwszego półrocza 2013 r. odpowiadają 54,7 % liczby i 22,7 % wartości układów z roku 2012. Wzrost przyznawania tej ulgi był spowodowany m.in. tak akcjami informacyjnymi ZUS, jak i trudną sytuacją finansową płatników. Odroczenia terminu płatności składki z roku 2010 (5) związane były z wejściem w życie ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.[61], po czym w roku 2011 ulg tych nie przyznawano. Z kolei, w porównaniu z rokiem 2012, w I połowie 2013 r. znacznie wzrosła liczba odroczeń (z 12 do 62), przy ich łącznej wartości stanowiącej 53,3% kwoty z 2012 r. Dotyczyły one w znacznej mierze samorządowych jednostek budżetowych. Na różnicę pomiędzy latami 2012 i 2013 miał wpływ również fakt, że wnioski składane w końcu 2012 r. były akceptowane już w roku kolejnym.
Wyższa liczba (230) i wartość umorzeń (1.449,4 tys. zł) w roku 2010 niż w latach kolejnych (2011 – 155 na 751,8 tys. zł, 2012 – 59 na 658,9 tys. zł), związana była z wejściem w życie ustawy wprowadzającej możliwość umorzenia niektórych należności z tytułu składek, powstałych w związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym z działalności gospodarczej w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego[62]. Z kolei, wzrost umorzeń w I połowie 2013 r. (94 na kwotę 2.044,2 tys. zł), związany był z wejściem w życie ustawy z 9 listopada 2012 r. („abolicja")[63].
Okoliczności powyższe nie wskazują, aby Oddział podejmował działania w celu ograniczenia uprawnienia do umarzania należności lub udzielania ulg.

(dowód: akta kontroli str. 362-385)

2.1. Badaniu prawidłowości dokonywania umorzeń, odraczania terminów płatności należności oraz ich rozkładania na raty poddano losowo wybraną próbę, obejmującą łącznie 30 spraw: po 5 spraw z każdego ww. rodzaju, odrębnie dla spraw z 2012 r. i I połowy 2013 r. Ustalenia z tego badania, dotyczące przestrzegania przepisów Ustawy Systemowej oraz wewnętrznych wytycznych ZUS zawartych w:
- *Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*[64] (dalej: Instrukcja);

[61] Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.
[62] Ustawa przywołana w przypisie 13.
[63] Ustawa przywołana na str. 4 wystąpienia pokontrolnego.
[64] Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu ZUS nr 12/2010 z 27.01.2010 r.

- *Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek* z dnia 5 marca 2010 r. (dalej: Jednolite Standardy) przedstawiono poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 366-500)

a) Dokumentacja spraw, w świetle wymogów *Instrukcji*, była kompletna. W kontroli stwierdzono jednak dwa przypadki niepełnego wypełnienia kwestionariusza oceny wniosku (przeoczenia pracownika)[65], bez wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

b) Umorzenia należności oraz udzielenie ulg - odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty poprzedzono dokonywaniem ustaleń Oddziału w zakresie możliwości płatniczych wnioskodawcy. Ustaleń tych dokonywano bez korzystania z uprawnienia do przeprowadzania kontroli, o której mowa w art. 86 ust. 2 pkt 6 Ustawy Systemowej.

(dowód: akta kontroli str. 366-385,449-500)

Sprawy dotyczące umorzeń załatwiano z zachowaniem terminów wynikających z art. 35 k.p.a., tj. maksymalnie w ciągu 2 miesięcy. Stwierdzono natomiast, że decyzję nr 421/9/28/2012 - datowaną na 20.03.2012 r. – wysłano 17.04.2012 r., a decyzję nr 421/6/237/2012 - datowaną na 18.07.2012 r. - wysłano 10.08.2012 r. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału, wstrzymano wysłanie decyzji nr 421/6/237/2012 z uwagi na powzięcie informacji o dokonaniu przez organ egzekucyjny wpłaty na poczet zadłużenia (po przeanalizowaniu sprawy uznano, że do umorzenia należy przyjąć kwoty według salda na dzień wpływu wniosku, nie ma zatem konieczności ponownego rozstrzygania w sprawie, a nadpłata zostanie zwrócona zobowiązanemu), a decyzję 421/6/237/2012 miała odebrać córka zobowiązanej (na podstawie upoważnienia), w związku z czym pracownik wstrzymał się z nadaniem decyzji do czasu uzyskania telefonicznej informacji, że osoba ta jednak nie stawi się. Okoliczności, przedstawione w tych wyjaśnieniach, zostały utrwalone przez pracowników Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 449-468, 501-505)

Sprawy dotyczące odroczenia terminu płatności i rozłożenia na raty rozpatrywano (data zatwierdzenia) z zachowaniem terminu określonego w *Instrukcji* jako „nie później niż 2 miesiące od daty wpływu wniosku dłużnika", oprócz przypadku wniosku z 19.03.2012, w związku z którym dłużnik wystąpił o przesunięcie terminu zapłaty składek niepodlegających uldze. W terminie udzielono zgody warunkowej, a po dokonaniu wpłaty i ponownym przeanalizowaniu sprawy, 10.07.2012 r. udzielono zgody uwzględniającej także składki na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych.

(dowód: akta kontroli str. 366-385,469-505)

c) W zbadanej próbie umorzeń dokonywano zarówno z uwagi na przypadki całkowitej nieściągalności (art. 28 ust.3 pkt 1-6 Ustawy Systemowej), jak i na okoliczności z jej art. 28 ust. 3a.

d) Biorąc pod uwagę okoliczności badanych spraw, zachodziły przesłanki ustawowe umorzenia należności określone art. 28 ust. 3 lub ust. 3a Ustawy Systemowej.
Braki formalne decyzji przedstawiono poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 449-468, 530-574)

d1) W decyzji z 18.07.2012 r., nr 421/6/237/2012 jako podstawę prawną umorzenia wskazano: art. 28 pkt 2, 3, 3 a i 3 b Ustawy Systemowej, dokładnej podstawy prawnej nie wyszczególniono także w dokumentacji sprawy, a dopiero w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Oddziału, która zatwierdziła wniosek o umorzenie oraz podpisała ww. decyzję sprecyzowano, że w sprawie wystąpiła przesłanka z pkt 3 art. 28 ust. 3 Ustawy Systemowej.

[65] Jeden dotyczył niewypełnienia części III Saldo i okres zaległości, drugi niepodania pełnej informacji o prowadzonej egzekucji.

Należy zwrócić uwagę, że podstawę prawną decyzji, o której mowa w art. 107 § 1 k.p.a. stanowi konkretny przepis aktu prawnego, a zatem nie tylko artykuł i ustęp, ale również – jeżeli występuje – punkt.

(dowód: akta kontroli str. 506-507,516-537)

d2) Decyzją z 4.03.2013 r., znak 2/2013, umorzono należności z tytułu składek na ubezpieczenie własne (za okres 05/1994-10/1998) oraz na ubezpieczenie społeczne za zatrudnionych pracowników (za okres 10/1998-12/1998), łącznie 230.765,88 zł. Jako powody umorzenia w uzasadnieniu decyzji podano jedynie śmierć dłużnika w dniu 22.02.2011 r. oraz brak majątku.
W uzasadnieniu decyzji oraz w dokumentacji postępowania w żaden sposób nie odniesiono się natomiast do faktycznych okoliczności umorzenia części zadłużenia za ubezpieczenie społeczne, powstałego do 25.11.1998 r. (w łącznej kwocie 226.022,88 zł), tj. braku podstaw prawnych do przeniesienia odpowiedzialności na spadkobierców[66]. Okoliczności prawne i faktyczne uniemożliwiające skuteczne przeniesienie odpowiedzialności na ewentualnych spadkobierców były znane pracownikom Oddziału. W świetle wymogu art. 107 § 3 k.p.a. powinny zatem znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji[67]. Ponadto, w decyzji wymieniono wszystkie przesłanki z art. 28 ust. 3 Ustawy Systemowej, bez wskazania, która konkretnie znalazła zastosowanie w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 459-460,530-574)

W zbadanych sprawach, dotyczących odroczenia terminu płatności lub rozłożenia należności na raty, wykazano okoliczności określone w art. 29 ust. 1 Ustawy Systemowej. Nie naruszono ustawowego ograniczenia udzielenia ww. ulg, wynikającego z art. 30 powyższej ustawy. Zachowano również przesłanki, określone w Jednolitych Standardach.

W przypadku odroczenia terminu płatności, stosownie do Instrukcji, wniosek o udzielenie ulgi był składany przed upływem terminu płatności. Jak wymagała tego Instrukcja, przed udzieleniem ww. ulgi dłużnicy, których to dotyczyło, uregulowali należności jej niepodlegające.

(dowód: akta kontroli str.366-385,469-500)

---

[66] Odpowiedzialność spadkobierców za zobowiązania z tytułu składek powstałe przed 1.01.1998 r., oparta była na przepisach ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993, Nr 108 poz. 486 ze zm.), która włączyła spadkobierców do kręgu osób trzecich. Z dniem 1.01.1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r., Nr 137 poz. 926 ze zm.). Na mocy art. 332 tej ustawy, do odpowiedzialności osób trzecich, o których mowa w ustawie o zobowiązaniach podatkowych, z tytułu zaległości podatkowych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. przed 1.01.1998 r.) stosuje się przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Ponadto w myśl art. 343 § 2 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy, pozostawały w mocy, do czasu zastąpienia ich nowymi przepisami, nie dłużej niż 2 lata od wejścia w życie ustawy, przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o zobowiązaniach podatkowych – moc przejściową zachowały zatem przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych na niektóre rodzaje świadczeń pieniężnych oraz określenia właściwości organów podatkowych w zakresie umarzania zaległości podatkowych (Dz. U. Nr 89, Nr 6 poz. 40 ze zm.). Regulacje te były podstawą do wydawania decyzji o odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe przed 1.01.1998 roku przez okres 2 lat od dnia wejścia w życie Ordynacji Podatkowej , a wiec nie dłużej niż do końca 1999 roku.
Za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne powstałe od 1.01.1998 r. (tj. od daty wejścia w życie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa) do 25.11.1998 r. (tj. do dnia wejścia w życie art. 31 Ustawy Systemowej) brak było podstaw prawnych do wydania decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Departament Realizacji Dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych m.in. w pismach nr FDds 440-288/02 z dnia 18.02.2002, nr Fdn 44-7/05 z dnia 17.05.2005 oraz nr FDn 44-39/05 z dnia 29.06.2005.

[67] Przepis ten stanowi bowiem, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

e) Umorzone należności były w 8 z 10 sprawach objęte wcześniej postępowaniem egzekucyjnym. W większości przypadków egzekucja była nieskuteczna. W dwóch przypadkach egzekwowano należności z wypłacanych świadczeń, przy czym umorzenie w jednym wynikało ze śmierci dłużnika i zaprzestaniem prowadzenia działalności, a w drugim – z pogorszenia sytuacji zdrowotnej i materialnej.
f) Umorzone należności nie były objęte hipoteką lub zastawem, oprócz przypadku spółdzielczego gospodarstwo rolnego w likwidacji. Należność Zakładu wobec tego dłużnika była objęta hipoteką przymusową, lecz komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne, gdyż kwota uzyskana nie pokryłaby jego kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 449-468)

g) W każdym zbadanym przypadku umorzenia należności była wydawana decyzja administracyjna. Odnośnie odraczania terminu płatności i rozłożenia na raty - były zawierane umowy - stosownie do art. 29 ust.1a Ustawy Systemowej. W umowach tych określano opłatę prolongacyjną, o której mowa w art. 29 ust. 4 tejże ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 366-385,449-500)

h) Układami ratalnymi zostały objęte należności nieprzedawnione.

(dowód: akta kontroli str. 469-500, 575-581)

i) Dyrektor Oddziału powołał Komisję ds. ulg i umorzeń w siedzibie Oddziału oraz w Inspektoratach w Stalowej Woli i Przeworsku. W każdym zbadanym przypadku dotyczącym umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty, wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez tę Komisję. Opinia znajdowała uzasadnienie w dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 366-385,449-500,582-583)

2.2. Jednolite Standardy przewidywały procedurę odstępstw od opisanych w nich standardów C-H, ze względu na nadzwyczajne okoliczności, z jednoczesnym obowiązkiem uzasadnienia i raportowania do Departamentu Realizacji Dochodów ZUS z wykorzystaniem karty RPS[68]. Za okres 2012-2013 (I półrocze) zarejestrowano i raportowano 88 przypadków zastosowania tej procedury (z tego: 14 - umorzenia, 26 - układy ratalne, 48 - odroczenia), dotyczące spraw o łącznej wartości 2.276,9 tys. zł.
Wszystkie odroczenia dotyczyły jednostek organizacyjnych jednej Gminy - przełamania standardu G2 dotyczącego okresu odroczenia spłaty należności. Było to spowodowane trudną sytuacją finansową tej Gminy, m.in. w związku zaprzestaniem produkcji przez największy zakład produkcyjny na jej terenie, co wpłynęło na wzrost bezrobocia i zwiększenie wydatków na pomoc społeczną. W przypadku umorzeń odstępowano od kryterium (d) standardu D.1.1 (12 razy) lub kryterium (e) standardu D.2.1 (2 razy)[69]. Przy układach ratalnych wykazano odstępstwa od standardów F.1.1., F.2.3. oraz F.3.

(dowód: akta kontroli str. 421-448,584-587)

W próbie badanej w ramach pkt. 2.1., odstępstwa od standardów wystąpiły 11 razy[70]. W każdym z tych przypadków zostało to uzasadnione, udokumentowane i potwierdzone przekazaniem karty RPS.

(dowód: akta kontroli str. 366-385,449-500)

2.3. Proces dokonywania umorzeń oraz udzielania ulg i ich monitorowania w Oddziale wspierały systemy prowadzone w ramach KSI: FW[71],NX[72] i EPWD oraz

[68] Raportowanie Przełamania Standardów.
[69] Kryteria (d) i (e) w obu przypadkach (D1.1 - umorzenie całości zadłużenia z uwagi na ważny interes osoby zobowiązanej, D.2.1 - umorzenie części zadłużenia z uwagi na ważny interes osoby zobowiązanej) dotyczyły braku majątku z którego można egzekwować należności z tytułu składek.
[70] Z tego 5 spraw z roku 2012 (1 umorzenie, 1 układ ratalny, 3 odroczenia) oraz 6 spraw z roku 2013 (1 umorzenie, 1 układ ratalny,4 odroczenia).

będące poza tym systemem ARS i KRiOPP[73]. Każdy z tych systemów umożliwiał obsługę określonego zakresu spraw[74], bez możliwości tworzenia list płatników, którym umorzono należności lub przyznano ulgi, jak i płatników, którzy nie wywiązują się z warunków udzielonych ulg. Lista płatników, którym umorzono należności lub przyznano ulgę, możliwa jest do wygenerowania z – prowadzonego w Oddziale w formie elektronicznej – rejestru[75]. Rejestr ten dotyczy postępowań prowadzonych w Wydziale Realizacji Dochodów do czasu rozstrzygnięcia wniosku. Nie są w nim zatem ujmowane dane dotyczące realizacji udzielonych ulg.
We wrześniu 2013 r. Oddział rozpoczął wdrażanie systemu SEKiF, który ma umożliwiać m.in. generowanie raportów dotyczących rozliczeń udzielonych ulg.
W okresie objętym kontrolą, w Oddziale nie wystąpiły istotne problemy z dostępnością do powyższych systemów - oprócz FW. Dane o ograniczeniach dostępności tego systemu przedstawiono na stronie 15 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 80-81,253-254,588-592)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. 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[76], wnosi o:

1. zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 Rzeszowie.

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

---

[71] W przypadku płatników, których konta prowadzone są w FW.
[72] Aplikacja wspierająca, wykorzystywano do tworzenia not umorzeniowych, przenoszonych następnie do FW.
[73] System umożliwiający w przypadku przedsiębiorców ocenę ratingu i udzielanej pomocy publicznej.
[74] Np. w ARS ujmowane są układy ratalne, lecz system ten nie jest wykorzystywany do bieżących rozliczeń tych układów. Z kolei EPWD (Elektroniczna Platforma Wymiany Danych) umożliwia pełną obsługę wniosku o umorzenie/ulgę oraz bieżący monitoring związanych z tym spraw do momentu ich rozstrzygnięcia.
[75] Rejestr EW_1_01_009, prowadzony na podstawie wzoru opracowanego przez Centralę ZUS.
[76] 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.

Rzeszów, dnia 31 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

kontroler
Andrzej Trojanowski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

..... *podpis*

..... *podpis*