

Tekst jednolity



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.03.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.
Kontrolerzy	Sławomir Kochman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99024 z dnia 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99025 z dnia 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie, Al. Piłsudskiego 12, 35-075 Rzeszów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Wasilewski, Dyrektor Oddziału ZUS od dnia 1 lutego 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Oddziału ZUS w 2015 roku. Zakres kontroli obejmował: wykonanie przychodów i kosztów, poziom należności (w tym ich egzekucję), udzielanie ulg w ich spłacie, wysokość zobowiązań i przyczyny ich powstania, badanie próby wydatków oraz efekty rzeczowe wydatków inwestycyjnych.

Wykonane przychody własne (bez przelewów redystrybucyjnych) wyniosły 2.932,5 tys. zł i stanowiły 112,2% planu po zmianach i 107,1% wykonanych w 2014 r.

W 2015 r. zrealizowane koszty Oddziału ZUS wyniosły 109.765,3 tys. zł, co stanowiło 105,8 % planu po zmianach oraz 99,7% wykonanych w 2014 r.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Oddziału ZUS w 2015 r.
--------------------------	--

W wyniku kontroli 14,7% zrealizowanych wydatków Oddziału ZUS stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych² i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Dane wykazane w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach sporządzonych przez Oddział ZUS, tj. Rb-N *kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*, Rb-Z *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*, Rb-UZ *roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych* i Rb-UN *roczne*

¹ Zwany dalej Oddziałem ZUS lub Oddziałem

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych wg wartości księgowej - były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości i uchybienia nie miały wpływu na realizację planu finansowego. Polegały one na:

- przekroczeniu terminu wystawienia tytułu wykonawczego, określonego przez Prezesa ZUS w 8 na 20 zbadanych tytułów,
- zwłoce w przekazaniu jednego tytułu wykonawczego do naczelnika urzędu skarbowego, tj. w 129 dniu, licząc od daty otrzymania z banku pisma informującego o zbiegu egzekucji administracyjnej,
- niepełnym opisie 26 operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴,
- opóźnieniach (od 1 do 3 dni) w rozpatrywaniu 4 spraw dotyczących odraczania terminów płatności i rozkładania na raty należności ZUS z tytułu składek.

IV. Wyniki kontroli

1. Realizacja planu finansowego

Opis stanu
faktycznego

Wykonanie przychodów i kosztów

W 2015 r. Oddział zrealizował przychody ogółem w wysokości 107.965,3 tys. zł, co stanowiło 4.141% przychodów planowanych (2.606,9 tys. zł) i 96,9% przychodów wykonanych w 2014 r. (111.419 tys. zł).

W wykonanych przychodach przelewy redystrybucyjne, dokonywane przez Centralę ZUS na wydatki/koszty Oddziału, wynosiły 105.032,8 tys. zł i stanowiły 97,3% przychodów ogółem. Przelewy redystrybucyjne nie były ujmowane w planie przychodów, na poziomie Oddziału.

Wykonane przychody własne (bez przelewów redystrybucyjnych) wynosiły 2.932,5 tys. zł i stanowiły 112,5% planu po zmianach i 107,1% wykonanych w 2014 r. Przychody własne stanowiły 2,7% przychodów ogółem.

Na wykonane przychody własne składały się: przychody ze sprzedaży produktów, zwrotu kosztów egzekucyjnych oraz zbycia niefinansowych aktywów trwałych – 1.399,9 tys. zł (1,3%), inne przychody operacyjne – 1.526,4 tys. zł (1,4%) oraz przychody związane z obsługą zadań zleconych – 6,2 tys. zł (ok. 0,01%).

Wyższe wykonanie przychodów własnych o kwotę 325,6 tys. zł, tj. o 12,5% wynikało m.in. z większych wpływów z tytułu:

- zwrotu kosztów egzekucyjnych od płatników składek (FUS⁵) o 151,9 tys. zł (o 12,6%), otrzymanych odszkodowań, kar i grzywien od osób prawnych o kwotę 17,2 tys. zł (o 789%), wpływów z zasądzonych kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego o kwotę 2,8 tys. zł (o 46,8%), z uwagi na ograniczoną możliwość precyzyjnego oszacowania i zaplanowania tych

³ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773)

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

przychodów, ze względu na ich specyfikę (koszty egzekucyjne, koszty postępowania sądowego, odszkodowania, kary i grzywny),

- sprzedaży niefinansowych aktywów trwałych wycofanych z eksploatacji (w tym komputerów, monitorów, telefonów komórkowych) o 13,9 tys. zł (o 106,6%), z uwagi na uzyskanie wyższych kwot, w wyniku sprzedaży, niż przewidywano,
- wynagrodzenia za terminowe wpłacanie podatku od wypłaconych świadczeń z FUS i wynagrodzeń pracowników o kwotę 75,7 tys. zł (o 5,8%), z uwagi na niedoszacowanie wysokości należnego wynagrodzenia od wypłat z FUS.

Na wyższe wykonanie przychodów wpływ miało również wystąpienie przychodów nieplanowanych, w tym głównie z tyt.:

- obciążenia pracownika kwotą 3,1 tys. zł za sfinansowanie przez Oddział kosztów szkoleń, w związku z rozwiązaniem umowy o pracę,
- zwrotu nadpłaconych podatków i składek w kwocie 9,5 tys. zł w związku z rozliczeniem konta ZUS jako płatnika składek,
- wpływów z różnych dochodów (np. odszkodowania, refundacja dodatku szkoleniowego, premia za zorganizowanie stażu) w kwocie 34,4 tys. zł,
- rozwiązania rezerwy na niewykorzystane urlopy pracownicze w kwocie 22 tys. zł,
- otrzymanych odszkodowań, kar i grzywien od osób fizycznych w kwocie 1,2 tys. zł.

Dyrektor Oddziału ZUS potwierdził, że *powyższe przychody nie były planowane, z uwagi na brak przesłanek do ich osiągnięcia w chwili opracowywania projektu planu finansowego Oddziału na 2015 r.*

Niższe wykonanie przychodów dotyczyło w szczególności przychodów za orzeczenia, wydawane na podstawie art. 71 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶, o kwotę 4,8 tys. zł (o 43,7%). Przyczyną powyższego była niższa liczba orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników niż pierwotnie planowano (planowano średnio 4 orzeczenia na miesiąc, a łącznie w 2015 r. wydano 26).

W okresie objętym kontrolą, Oddział ZUS nie realizował przychodów z dotacji budżetowych, inwestycji kapitałowych, ze środków z budżetu UE na realizację określonych programów i projektów oraz z kredytów bankowych i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 286-318)

Wykonanie kosztów ogółem w 2015 r. wyniosło 109.765,3 tys. zł i było wyższe od planu po zmianach o 6.000,1 tys. zł (o 5,8%) oraz niższe od wykonania w 2014 r. o 367,5 tys. zł (o 0,3%).

Wykonane wydatki inwestycyjne wyniosły 1.454,9 tys. zł i były niższe od planu po zmianach o 165,8 tys. zł (o 10,2%) oraz wyższe od wykonanych w 2014 r. o 160,5 tys. zł (o 12,4%).

Przyczyny odchyleń – w stosunku do planu – w wykonaniu kosztów Oddziału ZUS zostały opisane w podrozdziale *wysokość i struktura kosztów*.

(dowód: akta kontroli str. 286-288, 299-308)

W 2015 r. Oddział ZUS nie osiągał nadwyżek przychodów własnych nad kosztami, w związku z tym nie uzyskiwał przychodów z zagospodarowania nadwyżek.

(dowód: akta kontroli str. 286-288)

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm., dalej także: *ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych* lub *ustawa o sus*.

Stan należności ogółem Oddziału ZUS, według stanu na 31 grudnia 2015 r. wynosił 691.646,2 tys. zł⁷, w tym z FUS – 490.126,2 tys. zł, FUZ⁸ – 160.274,7 tys. zł, FP⁹; FGSP¹⁰ – 41.075,4 tys. zł oraz FEP¹¹ – 169,9 tys. zł.

Na ogólną sumę należności w kwocie 691.646,2 tys. zł składały się należności z tytułu: niezapłaconych składek – 680.768 tys. zł (98,4%), kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień – 10.122,9 tys. zł (1,5%), opłaty dodatkowej – 755,3 tys. zł (0,1%).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Oddział ZUS podjął działania egzekucyjne w stosunku do należności w łącznej kwocie 443.884,5 tys. zł (64,2%). Z wymienionej kwoty, w egzekucji bieżącej znajdowało się 292.118 tytułów na kwotę 422.201,4 tys. zł (kwota bez kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień), z tego w egzekucji własnej 131.127,6 tys. zł (31%), egzekucji urzędów skarbowych 113.624,6 tys. zł (27%) oraz egzekucji sądowej 177.449,2 tys. zł (42%).

W 2015 r. urzędy skarbowe zwróciły do Oddziału ZUS tytuły wykonawcze na łączną kwotę 11.560,2 tys. zł z protokołem nieściągalności, w związku z umorzeniem postępowań egzekucyjnych ze względu na brak majątku, z którego można byłoby prowadzić skuteczną egzekucję.

Kwota kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień, znajdująca się w egzekucji bądź zwrócona z protokołem nieściągalności, wynosiła łącznie 10.122,9 tys. zł.

W wyniku działań egzekucyjnych w 2015 r. uzyskano należności w łącznej kwocie 37.294,3 tys. zł (8,4% należności będących w egzekucji), w tym z FUS – 27.127,3 tys. zł, FUZ – 8.622,6 tys. zł, FPiFGŚ – 1.542,2 tys. zł i FEP – 2,2 tys. zł.

W efekcie egzekucji własnej uzyskano 26.812,2 tys. zł (71,9% należności ogółem uzyskanych w wyniku działań egzekucyjnych), egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe 5.052,5 tys. zł (13,5%), egzekucji prowadzonej w pozostałym trybie (egzekucja sądowa, wpłaty przez syndyków masy upadłości) 5.429,6 tys. zł (14,6%).

W wyniku udzielonych ulg w spłacie należności (układy ratalne, odroczenia terminów płatności), w 2015 r. wpłynęły należności w kwocie 8.786,4 tys. zł, z tego: składki 7.306,1 tys. zł, odsetki za zwłokę 1.087,9 tys. zł, opłata prolongacyjna 370,6 tys. zł, opłata dodatkowa 11,9 tys. zł, koszty egzekucyjne 9,9 tys. zł.

Wyliczona – jako różnica pomiędzy stanem należności ogółem (691.646,2 tys. zł), a kwotą należności objętą działaniami egzekucyjnymi i równoważnymi¹² (582.142 tys. zł) - kwota należności, co do których nie podjęto działań egzekucyjnych, na koniec 2015 r. wynosiła 109.504,3 tys. zł i stanowiła 15,8% należności ogółem.

Przyczyną niepodejmowania działań egzekucyjnych wobec ww. kwoty było:

- stwierdzenie przez urzędy skarbowe nieściągalności składek – umorzenie postępowania egzekucyjnego, a kolejne postępowanie można wszcząć po ujawnieniu majątku dłużnika – 21.020,1 tys. zł,
- złożony wiosek o układ ratalny z jednoczesną prośbą o niepodejmowanie działań egzekucyjnych do czasu rozpatrzenia tego wniosku – 13.530,6 tys. zł,

⁷ w tym: składki, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia, opłata dodatkowa na podstawie art. 24 i art. 47 ustawy o SUS.

⁸ Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych.

⁹ Fundusz Pracy

¹⁰ Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

¹¹ Fundusz Emerytur Pomostowych.

¹² Należności objęte układami ratalnymi i odroczeniem terminu płatności, należności trwale nieściągalne (niezaspokojone po zakończeniu postępowań upadłościowych), objęte wnioskami o umorzenie na podstawie ustawy „abolicyjnej”, tj. ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. poz. 1551), co do których wydano decyzje o warunkach umorzenia, ale nie wydano ostatecznej decyzji o umorzeniu.

- przypis składek z urzędu, gdzie trwa postępowanie wyjaśniające co do zasadności przypisu (np. czy płatnik prowadzi jeszcze działalność) – 3.765,9 tys. zł,
- trwające postępowania wyjaśniające (w tym m.in. proces uzgadniania salda, trwające postępowania sądowe o ustalenie kwoty zadłużenia, przypis składek, w stosunku do których nie upłynął jeszcze termin płatności, brak adresu płatnika do doręczeń) – 70.861,6 tys. zł,
- niskie kwoty należności (niższe niż 116 zł) – 326,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 319-325, 359-366)

Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS Nina Putyło wyjaśniła, że od 2010 do 2015 roku zauważalny jest spadek efektywności egzekucji, na co bezpośredni wpływ mają:

- systematyczny wzrost kwoty należności objętej egzekucją, spowodowany brakiem bieżącej płatności składek, w wyniku utraty płynności finansowej firm,
- zbieg egzekucji administracyjnej z sądową, prowadzoną na rzecz innych wierzycieli, co powoduje zmniejszenie wpływów z egzekucji, gdyż kwota wyegzekwowana rozkłada się na innych wierzycieli,
- coroczny wzrost podstaw wymiaru składek, co wpływa na zwiększenie obciążenia płatników i tym samym wzrost kwot kierowanych do egzekucji,
- kwota wolna od potrąceń przy egzekucji z rachunku bankowego, stanowiąca trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, co zmniejsza skuteczność działań egzekucyjnych.

Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału podała, że w związku z obniżającą się efektywnością egzekucji Oddział podjął działania propagujące dobrowolne formy spłaty należności uznając, iż jest to najskuteczniejszy sposób na odzyskanie zaległych składek. W 2015 r. w Oddziale zostali powołani konsultanci ds. ulg i umorzeń, których rolą jest współpraca z dłużnikiem i pomoc w skompletowaniu dokumentacji niezbędnej do zawarcia układu ratalnego. W wyniku tych działań nastąpił znaczny wzrost należności objętych układami ratalnymi, tj.: w 2014 r. – 7.725,3 tys. zł, w 2015 r. – 20.351,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 370-376)

Analizą objęto prawidłowość egzekucji należnych składek na próbie 20 tytułów wykonawczych, wystawionych w 2015 r., wybranych do kontroli w sposób losowy spośród tytułów wykonawczych (spraw) obejmujących 657 dłużników posiadających zadłużenie w kwotach przewyższających 100.000 zł.

W 16 tytułach wykonawczych należności dotyczyły składek na ubezpieczenia społeczne, 3 na ubezpieczenia zdrowotne oraz 1 na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Łączna kwota należności objęta tymi tytułami wyniosła 457.676 zł, z czego kwota ściągnięta do dnia 1.02.2016 r. wyniosła 67.171,43 zł, tj. 14,70 % (do realizacji na dzień 1.02.2016 r. pozostawała kwota 390.504,57 zł).

W przypadku dwóch tytułów wykonawczych kwota należności (228.127,70 zł i 70.512,70 zł) została rozłożona na raty, a postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone.

Analizowane tytuły wykonawcze zostały wystawione w następujących terminach, licząc od daty otrzymania upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji dotyczącej zadłużenia:

- 12 – w terminie do 45 dni,
- 8 – w terminie od 59 do 201 dni (59, 62, 64, 76, 77, 133, 193, 201).

Zgodnie z założeniami, wynikającymi z zarządzenia nr 1 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad

egzekucji administracyjnej – wystawienie tytułu wykonawczego powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji dotyczącej zadłużenia. Jak wykazano powyżej wystawienie tytułu wykonawczego w ww. 8 przypadkach nastąpiło z przekroczeniem tego terminu, odpowiednio o: 14, 17, 19, 31, 32, 88, 148, 156 dni.

(dowód: akta kontroli str.6-35)

Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS Nina Putyło w sprawie przekroczenia ww. 45 dniowego terminu wystawienia 6 tytułów wykonawczych wyjaśniła, że w związku z nowelizacją przepisów wykonawczych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³, niezbędnym było dostosowanie i stworzenie funkcjonalności aplikacji pozwalającej na realizację znowelizowanych przepisów. Tym samym okres od 22.11.2014 r. do 15.01.2015 r. był okresem wdrożenia narzędzia informatycznego umożliwiającego wydrukowanie tytułów wykonawczych i zajęć składników majątkowych na nowych formularzach określonych w ww. rozporządzeniach. Ze względu na wielkość obszaru, Oddział nie był w stanie wystawić wszystkich tytułów wykonawczych zaraz po wdrożeniu nowego narzędzia informatycznego, realizowano to sukcesywnie, tak aby ostatecznie wykonać zadanie do końca I kwartału.

Dodatkowo, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, w przypadku jednego z ww. 6 tytułów wykonawczych płatnik prowadził rozmowy ukierunkowane na dobrowolną spłatę należności, jednakże z uwagi na brak sfinalizowania tych rozmów, należność skierowano do przymusowego dochodzenia. Podobny powód przekroczenia terminu (o 148 i 156 dni) podała dla 2 pozostałych tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str.36-39, 40-66)

Ustalono, że w analizowanych sprawach postępowanie egzekucyjne wszczynane było niezwłocznie po wystawieniu tytułu wykonawczego. Pierwszą czynnością egzekucyjną było wystawienie zawiadomienia do banku zobowiązanego o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego i wkładu oszczędnościowego dłużnika (maksymalnie do 3 dni od daty wystawienia tytułu wykonawczego).

Na zbadanych 20 tytułów wykonawczych: w 7 przypadkach wystąpił zbieg egzekucji administracyjnej, w związku z jednoczesnym prowadzeniem egzekucji przez naczelników urzędów skarbowych. W 9 przypadkach wystąpił zbieg egzekucji administracyjnej z sądową.

W przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej z egzekucją prowadzoną przez naczelników urzędów skarbowych, na podstawie art. 63 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹⁴ kierowano do tych urzędów pisma o przejęcie łącznego prowadzenia postępowania, załączając kopie zawiadomień o zajęciu prawa majątkowego wraz z zwrotnymi potwierdzeniami odbioru i kopiami tytułów wykonawczych. Pisma do tych naczelników przekazane zostały w 6 przypadkach w terminie do 30 dni, zaś w jednym przypadku w 129 dniu (TW4350015000141), licząc od daty otrzymania z banku pisma, informującego o zbiegu egzekucji administracyjnej.

W przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową nie występowało do właściwego sądu o rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji. W jednym przypadku

¹³ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 650) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych w egzekucji należności pieniężnych (Dz. U. poz. 655)

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.

w analizowanych sprawach z takim wnioskiem wystąpił Naczelnik Urzędu Skarbowego w Łańcucie, w wyniku czego Sąd Rejonowy w Łańcucie dalsze łączne prowadzenie egzekucji powierzył Komornikowi Sądowemu przy SR w Łańcucie (postanowienie sygn. akt I Co 95/15 z dnia 21.05.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str.6-35)

W sprawie przekazania tytułu wykonawczego do naczelnika urzędu skarbowego w 129 dniu, licząc od daty otrzymania z banku pisma informującego o zbiegu egzekucji administracyjnej – Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS Nina Putyło wyjaśniła, że pracownik prowadzący tą sprawę był osobą nowozatrudnioną i przechodził okres adaptacyjny do pracy, ponadto na przełomie lutego i marca 2015 r. w związku ze zmianą przepisów prawa nastąpiła zmiana aplikacji do przekazywania zbiegów egzekucji administracyjnych. Nowa aplikacja zaczęła działać od dnia 22.03.2015 r., w związku z czym wszyscy pracownicy przechodzili okres szkolenia i wdrażania do pracy z aplikacją. Przeszkolony pracownik, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, po odbyciu przeszkolenia i będąc przygotowanym do pracy przekazał w dniu 19.06.2015 r. całość egzekucji do naczelnika urzędu skarbowego.

W sprawie braku występowania do właściwego sądu o rozstrzygnięcie zbiegu egzekucji w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową - Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS Nina Putyło wyjaśniła, że jeżeli z zajętego składnika majątkowego nie można prowadzić skutecznej egzekucji, bezzasadnym jest występowanie do sądu o rozstrzygnięcie zbiegu i przekazywanie egzekucji do innego organu egzekucyjnego. Takie działanie pozwala na uniknięcie generowania dodatkowych kosztów postępowania egzekucyjnego, którymi następnie obciążany jest wierzyciel.

(dowód: akta kontroli str.36-39)

Oddział ZUS na bieżąco prowadził monitoring tytułów wykonawczych przekazanych do naczelników urzędów skarbowych w związku ze zbiegiem egzekucji administracyjnej. Wykorzystywano do tego celu narzędzie informatyczne - tzw. *Przeglądarkę tytułów wykonawczych*, pozwalającą na pozyskiwanie informacji dotyczących postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez urzędy skarbowe na rzecz ZUS.

(dowód: akta kontroli str.67-74)

W 2015 r. przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie 16.906,1 tys. zł, z tego z tytułu: FUS – 12.799,5 tys. zł, FUZ – 2.968,2 tys. zł i FPIFGŚP – 1.138,4 tys. zł i dotyczyły 3.087 płatników składek.

Głównymi przyczynami przedawnienia należności były:

- upadłość - niezaspokojenie należności przez syndyków masy upadłości w wyniku toczących się i zakończonych postępowań upadłościowych – 9.665,4 tys. zł,
- przypis składek dokonany w wyniku postępowań wyjaśniających, bądź sądowych za okresy w stosunku do których nie można dochodzić należności ze względu na przedawnienie – 2.387,8 tys. zł,
- nieskuteczna egzekucja - umorzenie postępowań egzekucyjnych (przez organy egzekucyjne), w stosunku do płatników, dla których nie ujawniono majątku oraz brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie (spadkobierców) – 1.728,5 tys. zł,

- egzekucja prowadzona na niewłaściwych drukach DRA (bez pouczenia)¹⁵, druki te obowiązujące w okresie od stycznia 1999 r. do listopada 2001 r. takiego pouczenia nie zawierały, tym samym nie stanowiły podstawy do podjęcia czynności egzekucyjnych – 1.983,7 tys. zł,
- inne przyczyny, w tym m.in. brak kontaktu z płatnikiem, mała wartość (poniżej 116 zł, czyli mniej od kwoty stanowiącej dziesięciokrotność kosztów upomnienia), zgon płatnika, nienależnie wykazane wynagrodzenia na ubezpieczenie zdrowotne (należne płatnikom składek za terminowe i w poprawnej wysokości opłacanie składki zdrowotnej) – 1.140,7 tys. zł.

Przedawnione należności odpisywane były z urzędu z kont płatników składek po zatwierdzeniu i akceptacji wniosku przez naczelnika/kierownika komórki rozliczeń kont płatników składek.

(dowód: akta kontroli str. 326-327, 367-369)

W 2015 r. Oddział ZUS dokonał umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek w łącznej kwocie 15.565 tys. zł, w tym: 26 umorzeń na kwotę 24,1 tys. zł, 17 odroczeń terminów płatności na kwotę 142,7 tys. zł oraz 790 układów ratalnych na kwotę 15.398,2 tys. zł. Powyższych ulg w spłacie należności dokonano na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, za wyjątkiem 4 przypadków umorzeń na kwotę 8,4 tys. zł, których dokonano na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy Prawo bankowe¹⁶.

Ponadto, Oddział ZUS 340 decyzjami dokonał umorzenia należności z tytułu składek na łączną kwotę 3.497,2 tys. zł, na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (abolicja)¹⁷.

Analizą przestrzegania zasad udzielania ulg w spłacie należności objęto 20 spraw, w tym: 5 decyzji dot. umorzenia należności na kwotę 8,9 tys. zł, 5 umów dot. odroczenia należności na kwotę 56,4 tys. zł oraz 10 umów dot. układów ratalnych na kwotę 541,8 tys. zł. W wyniku analizy ustalono, że:

- umorzeń dokonywano z zachowaniem terminów wynikających z art. 35 kpa¹⁸, tj. maksymalnie do dwóch miesięcy od wpływu wniosku, za wyjątkiem sprawy nr 71/205/2015, w której decyzję umorzeniową wydano 62 dni od daty wpływu wniosku, ze względu, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Oddziału, na złożoność przedmiotowej sprawy (tj. złożenie przez wnioskodawcę dodatkowych dokumentów, w przeddzień rozpatrzenia sprawy, w tym potwierdzających utratę jedyne źródła dochodu – renty z KRUS),
- w 3 przypadkach umorzeń dokonano z uwagi na ważny interes zobowiązanego, w tym chorobę dłużnika lub członka rodziny i ubóstwo, który uniemożliwiał lub w znacznym stopniu ograniczał spłatę zadłużenia, tj. na podstawie art. 28 ust. 3a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,
- w 2 przypadkach umorzeń dokonano z urzędu z uwagi na zgon zobowiązanego oraz brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na spadkobierców – na dzień otwarcia spadku zobowiązanie nie było wymagalne, tj. na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o sus,

¹⁵ Deklaracja rozliczeniowa powinna zawierać pouczenie, że stanowi ona podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

¹⁶ Dz. U. Nr 71, poz. 609 ze zm.

¹⁷ Dz. U. poz. 1551.

¹⁸ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2016 r., poz. 23).

- wraz z należnością główną w kwocie 8,9 tys. zł dokonano umorzenia odsetek za zwłokę w kwocie 6,4 tys. zł oraz kosztów upomnienia w kwocie 0,1 tys. zł – zgodnie z art. 28 ust. 4 cyt. ustawy,
- odroczenia terminów płatności i rozłożenia na raty dokonywano (data zatwierdzenia) z zachowaniem terminu określonego w *Zasadach rozpatrywania spraw z zakresu odraczania terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych*¹⁹, tj. nie później niż w terminie 60 dni od dnia wpływu wniosku płatnika składek, za wyjątkiem sprawy nr: 71/519/2014, 71/473/2015 (odroczenia) oraz 71/149/2015, 71/154/2015, 71/157/2015 (rozłożenia na raty), gdzie opóźnienia wynosiły od 1 do 3 dni, z uwagi, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Oddziału, na spiętrzenie zadań w Wydziale Realizacji Dochodów oraz dużą liczbę dni wolnych na początku miesiąca maja 2015 r.,
- w każdym przypadku odraczania i rozkładania na raty należności zawierane były umowy, stosownie do postanowień art. 29 ust. 1 i 1a ustawy o *sus*, w umowach ustalano opłatę prolongacyjną, o której mowa w art. 29 ust. 4 ustawy o *sus*,
- odroczenia terminu płatności i rozłożenia na raty należności, dokonywano ze względów gospodarczych, w tym biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych, tj. z uwzględnieniem przesłanek wynikających z art. 29 ust. 1 cyt. ustawy.

W sprawach dotyczących ulg w spłacie należności, opinie wydawała powołana przez dyrektora Oddziału ZUS Komisja. Ostateczną decyzję podejmował Zastępca Dyrektora Oddziału. W analizowanych sprawach decyzje te były zgodne z opiniami Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 328-359)

Wysokość i struktura kosztów

Plan kosztów w Oddziale ZUS w 2015 r. wyniósł, po zmianach, 103.765,2 tys. zł. Wykonanie kosztów ogółem Oddziału w 2015 r. wyniosło 109.765,3 tys. zł i w porównaniu do planu po zmianach było wyższe o 5,8%. Było to spowodowane głównie tym, iż w 2015 r. wystąpiły koszty nieplanowane w kwocie 8.580,3 tys. zł, tj.: koszty amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wg stawek oraz amortyzacji jednorazowej finansowanej ze środków inwestycyjnych (konto 401) w kwocie 2.879,9 tys. zł,

- koszty wartości niematerialnych i prawnych nie zaliczanych do niefinansowych aktywów trwałych (ze względu na ich niską wartość jednostkową do 3,5 tys. zł oraz okresie użytkowania powyżej 1 roku) w kwocie 14,9 tys. zł. Koszty te (konto 429) dotyczą licencji na oprogramowanie Scala PC Player dostarczonych w ramach zakupów inwestycyjnych – zadanie *Uzupełnienie zasobów – 2015 Ekrany Multimedialne*;

- kosztów wynagrodzeń osobowych pracowników oraz składek na ubezpieczenia społeczne i składek na Fundusz Pracy wynikających z zaliczenia w koszty 2015 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. 13-tki) w kwocie 4.631,8 tys. zł (konto 441), składek FUS w kwocie 796 tys. zł (konto 450), składek na FP w kwocie 89 tys. zł (konto 451). Zasada nieplanowania tzw. 13-tki wynika z pisma Prezesa ZUS z dnia 5.01.2011 r. znak 992500/116/2-11/T oraz z pisma dyrektora Departamentu Spraw Pracowniczych ZUS z dnia 10.01.2013 r.²⁰;

¹⁹ Stanowiących załącznik do Zarządzenia Nr 108 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad rozpatrywania spraw z zakresu odroczenia terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych” oraz zarządzenia Nr 41 Prezesa ZUS z dnia 7 lipca 2015 r. zmieniające cyt. zarządzenie.

²⁰ Znak 992500/99/2013/T - potwierdzające aktualność pisma Prezesa ZUS z dnia 5.01.2011 r. do odwołania

- inne, pozostałe koszty operacyjne w kwocie 168,7 tys. zł, na które składały się aktualizacja wartości należności w kwocie 2 tys. zł oraz utworzenie rezerw na niewykorzystane urlopy pracownicze w kwocie 166,7 tys. zł.

W skład kosztów ogółem poniesionych w Oddziale ZUS w 2015 r. (109.765,3 tys. zł) wchodziły koszty wg rodzajów (konta Zespołu 4) w wysokości 109.481,1 tys. zł (99,74%) oraz koszty operacyjne (konta Zespołu 7) w kwocie 284,2 tys. zł (0,26%).

W kosztach wg rodzajów w 2015 r. największy udział miały koszty:

- a) wynagrodzeń osobowych pracowników w kwocie 68.475 tys. zł – 62,55%,
- b) składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 11.265 tys. zł – 10,29%,
- c) usług pocztowych i bankowych w kwocie 9.706,5 tys. zł – 8,87%,
- d) usług związanych z przetwarzaniem danych w kwocie 4.950 tys. zł – 4,52%,
- e) amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wg stawek oraz amortyzacji jednorazowej finansowanej ze środków inwestycyjnych w kwocie 2.879,9 tys. zł – 2,63%.

Suma kosztów opisanych powyżej w pkt a-e, w wysokości 97.276,4 tys. zł stanowiła 88,86% kosztów wg rodzajów. Pozostałe koszty z tej grupy - jednostkowo wynosiły poniżej 2,63% i łącznie stanowiły 12.204,7 tys. zł (11,14%). Były to m.in. koszty: zużycia materiałów, energii, najmu i utrzymania budynków, pomieszczeń i lokali, odpis na ZFŚS, koszty składek na Fundusz Pracy, koszty podróży służbowych.

(dowód: akta kontroli str.75-77, 166-171, 242, 243-250)

Wysokość kosztów planowanych przez Oddział na rok 2015 w stosunku do poziomu kosztów poniesionych w 2014 r. wzrosła ogółem o 1,7%.

W wynagrodzeniach bezosobowych i honorariach zaplanowano wzrost kosztów o 4,3%, w pozostałych wynagrodzeniach - wzrost o 43,1%, w składkach na ubezpieczenia społeczne - wzrost o 1,9%, w składkach na Fundusz Pracy - wzrost o 27,8%. W przypadku odpisu na ZFŚS zaplanowano spadek kosztów o 0,3%.

W pozostałych pozycjach kosztów, w kwotach przewyższających 500 tys. zł, zaplanowano następującą zmianę ich wysokości:

- zużycie materiałów – zaplanowano wzrost kosztów o 36,7%,
- zużycie energii – zaplanowano wzrost kosztów o 12,4%,
- usługi remontowe budynków i pomieszczeń - zaplanowano spadek kosztów o 28,1%
- usługi pocztowe i bankowe – zaplanowano spadek kosztów o 0,8%,
- usługi związane z przetwarzaniem danych – zaplanowano spadek kosztów o 4,4%,
- koszty najmu i utrzymania budynków, pomieszczeń i lokali – zaplanowano wzrost kosztów o 19,1%,
- opłaty i koszty egzekucyjne – zaplanowano spadek o 5,4%.
- zwrot kosztów przejazdu – zaplanowano wzrost kosztów o 5,7%,
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne – zaplanowano wzrost o 23,8%.

(dowód: akta kontroli str.75-77, 251)

Główny Księgowy Oddziału ZUS Grzegorz Ząbek wyjaśnił, że wzrost lub spadek kosztów planowanych na 2015 r. w stosunku do kosztów poniesionych w 2014 r. spowodowany był m.in.:

- zmianami w ciągu roku wysokości niektórych stawek, liczby spraw lub opłat jednostkowych przyjętych do kalkulacji;
- ograniczoną możliwością precyzyjnego oszacowania i zaplanowania niektórych rodzajów kosztów, z uwagi na ich specyfikę np. opłat i kosztów egzekucyjnych (konto 431), pozostałych opłat (konto 433), pozostałych wynagrodzeń związanych

z wypłatą dodatkowego wynagrodzenia dla radców prawnych (konto 443), zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (konto 755);

- analizą i weryfikacją potrzeb Oddziału pod kątem dostosowania rodzaju i wielkości zadań do aktualnych potrzeb jednostki, np. realizacja zakupów wyposażenia (konto 401-02), zużycia materiałów (konto 411), usług remontowych budynków i pomieszczeń (konto 420), usług remontowo-konserwacyjnych urządzeń (konto 421), usług związanych z najmem i utrzymaniem budynków (konto 426), innych usług obcych (konto 427), usług szkoleniowych dla pracowników (konto 454), usług zdrowotnych (konto 455);

- realizacją w 2015 r. nowych zadań, które nie wystąpiły w poprzednim roku np. wynajem od 1.03.2015 r. dodatkowej powierzchni (wzrost kosztów najmu i utrzymania budynków w ramach konta 426), zestawienie nowego łącza światłowodowego do budynku w nowej lokalizacji (wzrost kosztów o 17,0 tys. zł w ramach konta 424 – usługi telekomunikacyjne), wprowadzenie ryczałtów samochodowych dla inspektorów kontroli (konto 463);

- jednorazowym charakterem niektórych kosztów, które wystąpiły w 2014 r., a nie zaistniały w 2015 r. np. pozostałe nagrody i odpawy pieniężne (konto 461).

Główny Księgowy wyjaśnił, że Oddział nie planuje kosztów w zakresie wynagrodzeń osobowych (za wyjątkiem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych) oraz składek na FUS i Fundusz Pracy, które zatwierdzane są Oddziałowi przez Centralę ZUS w wysokościach proporcjonalnych do sumy wynagrodzeń. W kosztach planowanych na 2015 rok, w kwotach przewyższających 500,0 tys. zł, przyczyny wzrostu planowanych kosztów, jak wyjaśnił Główny Księgowy były następujące:

a) konto 411 - zużycie materiałów:

- w projekcie planu Oddziału na 2015 r. uwzględniono przewidywany rozchód magazynowy materiałów przyjętych na stan w latach poprzednich;
- wstępnie zatwierdzony plan finansowy Oddziału w wysokości 990,7 tys. zł, w trakcie roku został zwiększony do kwoty 1.710,2 tys. zł, tj. o środki przekazane z Centrali na realizację umów wynikających z zakupów scentralizowanych (m.in. na papier ksero, koperty, paliwo);
- dodatkowe zakupy materiałów, które nie wystąpiły w 2014, np. zakup w ramach umowy centralnej telefonów komórkowych i modemów w kwocie ok. 53,4 tys. zł, zakup materiałów bhp w celu poprawy bezpieczeństwa pracy w kwocie 112,5 tys. zł (częściowo – 22,7 tys. zł zrefundowany na poziomie Centrali ZUS ze środków prewencyjnych PZU Życie SA);

b) konto 412 - zużycie energii:

- w projekcie planu Oddziału na 2015 r. oszacowano koszt zakupu energii elektrycznej w wyższej stawce za 1 kWh, niż nowa stawka wynegocjowana w umowie centralnej obowiązującej od 1.02.2015 r. (różnica ok. 100 tys. zł);
- koszty zużycia energii cieplnej i gazu na 2015 r. oszacowano na nieznacznie wyższym poziomie od przewidywanego wykonania ww. kosztów w 2014 r., z uwagi na niższe ich zużycie w I kw. 2014 r. w związku z korzystnymi warunkami atmosferycznymi;

c) konto 426 – koszty najmu i utrzymania budynków, pomieszczeń i lokali:

- w planie finansowym na 2015 r. Oddział zabezpieczył wyższe środki na usługi sprzątania budynków zgodnie z wprowadzonymi od 18 czerwca 2014 r. *Zasadami administrowania obiektami w ZUS*;
- zaplanowano dodatkowe środki w kwocie 96,0 tys. zł na najem 300 m² powierzchni biurowej;
- zmiana ewidencji kosztów wynikająca z Zarządzenia nr 8 Prezesa ZUS z dn. 30 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako osoby prawnej”, skutkująca przemieszczeniem na konto 426 środków w wysokości 88,3 tys. zł z innych pozycji planu tj. kont 411, 421 i 427;

d) konto 462 – zwrot kosztów przejazdu: osobom wezwanym na badanie przez lekarza orzecznika, konsultanta lub komisję lekarską oszacowano na podstawie przewidywanego wykonania 2014 r., zwiększając koszty o 2% na ewentualny wzrost cen biletów. Od połowy 2014 r., a następnie w 2015 r. odnotowano spadek kosztów, z uwagi na mniejszą liczbę wydanych orzeczeń, m.in. na skutek wprowadzonych zmian w zasadach przeprowadzania kontroli zwolnień lekarskich ZLA od maja 2014 r.;

e) konto 463 – podróże służbowe krajowe i zagraniczne: w 2015 r. zaplanowano wzrost tych kosztów związanych z kontrolą, w związku z wprowadzeniem standardów odbywania podróży samochodem prywatnym w jazdach lokalnych przez inspektorów kontroli (w 2014 r. z tego tytułu poniesiono koszty tylko w okresie 4 miesięcy).

Główny Księgowy Oddziału ZUS wyjaśnił ponadto, że: *Oddział na bieżąco, dokonuje monitorowania i kontroli realizacji planu finansowego oraz weryfikacji potrzeb w zakresie dostaw materiałów i usług, ograniczając zakupy do niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania komórek organizacyjnych. Komórka ds. planowania przekazuje informacje do kierujących komórką organizacyjną odpowiedzialną za zaplanowanie kosztów na realizację zadań, o poniesionych kosztach na te zadania, po zakończeniu każdego miesiąca obrachunkowego. Wydatkowanie środków, poprzedzone szczegółową analizą z punktu widzenia ich celowości oraz kosztów realizacji, pozwoliło na uzyskanie oszczędności m.in. w wyniku uzyskania korzystnych warunków cenowych w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz rezygnacji całkowitej lub częściowej z pierwotnie zaplanowanych zadań, po ponownej analizie potrzeb lub po uwzględnieniu wytycznych i zmian organizacyjnych.*

(dowód: akta kontroli str.262-285)

Odchylenia wykonania kosztów w 2015 r. od planu przekraczające 15% wystąpiły w przypadku 12 kosztów (Zespół 4) i dotyczyły niższego wykonania kosztów w stosunku do planu po zmianach.

W odniesieniu do poszczególnych rodzajów kosztów przyczyny niższego wykonania planu były następujące:

- zużycie materiałów – o 19,1%, niższe wykonanie wynikało m.in. z faktu, iż zakupione materiały obciążają kosztami konto 411 w chwili wydania ich do użytkowania, w miarę zgłaszanych przez poszczególne komórki organizacyjne bieżących potrzeb. Na koniec 2015 r. w magazynie pozostały materiały pochodzące z dostaw zrealizowanych w 2015 r. na łączną kwotę 245,8 tys. zł;

- usługi remontowe budynków i pomieszczeń – o 17,5%, niższe wykonanie wynikało m.in. z niezagospodarowania w pełni środków na naprawy bieżące i konserwacje, które przyznawane są dla Oddziału przez Centralę ZUS proporcjonalnie do powierzchni budynków. Kwota ta jest wydatkowana w miarę potrzeb pojawiających się w ciągu roku;

- usługi remontowo-konserwacyjne urządzeń – o 43,1%, niższe wykonanie wynikało m.in. z mniejszej niż przewidywano awaryjności sprzętu, urządzeń i środków transportowych, w tym urządzeń będących w długoletnim użytkowaniu (np. kotłowni, dźwigów osobowych), spadku ilości kopii wykonywanych na kserokopiarkach, a także uzyskania od kontrahentów korzystniejszych warunków cenowych od wcześniej planowanych;

- koszty badań osób ubiegających się o świadczenia rentowe – o 37,8%, niższe wykonanie wynikało m.in. z mniejszej niż planowano liczby osób skierowanych przez lekarzy orzeczników na badania diagnostyczne niezbędne w postępowaniu dla celów rentowych, a także w związku z przedkładaniem przez ubezpieczonych własnej dokumentacji medycznej w toku postępowania orzeczniczego;
- inne usługi obce – o 38,6%, niższe wykonanie wynikało m.in. z mniejszych wydatków na badania i ekspertyzy, usługi gastronomiczne, pralnicze, transportowe i pozostałe drobne usługi obce, na skutek weryfikacji bieżących potrzeb i w kontekście zaistniałych zmian, w wyniku których Oddział rezygnował z części zadań zgłoszonych do planu na 2015 rok;
- opłaty i koszty egzekucyjne – o 31,9%, niższe wykonanie wynikało m.in. z braku bezpośredniego wpływu Oddziału na kształtowanie się i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych przez Zakład oraz naczelników urzędów skarbowych i komorników sądowych. Wysokość kosztów egzekucyjnych i opłat na przestrzeni roku uzależniona jest od ilości wydanych przez naczelnika urzędu skarbowego postanowień o umorzeniu egzekucji ze względu na nieściągalność, od wysokości należności wyegzekwowanych od dłużników oraz od poziomu kształtowania się zawieranych układów ratalnych i wsparcia dłużników dobrowolnymi formami spłaty należności.
- pozostałe opłaty – o 80%. Oddział ZUS na opłaty notarialne, sądowe, administracyjne i inne zaplanował kwotę 1 tys. zł, a wydatkował 0,2 tys. zł. Niższe wykonanie wynikało z ograniczonej możliwości precyzyjnego oszacowania ww. opłat, a także ich nieregularnego charakteru;
- pozostałe wynagrodzenia – o 26,9%, niższe wykonanie w zakresie dodatkowego wynagrodzenia dla radców prawnych wynikało z nieuregulowania do końca 2015 r. przez zobowiązanych części kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądów;
- składki na Fundusz Pracy – o 16,4%. Składki na FP zatwierdzone są dla Oddziału w wysokości proporcjonalnej do sumy wynagrodzeń. Niższe wykonanie wynikało z nienaliczenia składek na FP od wynagrodzenia za czas choroby, zasiłków (chorobowych, opiekuńczych, macierzyńskich, rodzicielskich), a także przysługującego pracodawcy zwolnienia z opłacania składek za pracowników powyżej 55 roku życia (kobiety) i powyżej 60 roku życia (mężczyźni);
- koszty szkolenia pracowników – o 24,7%, niższe wykonanie wynikało m.in. z uzyskania na usługi szkoleniowe korzystniejszych warunków cenowych od podmiotów szkolących niż wstępnie szacowano oraz wyboru szkoleń zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami, w wyniku których skierowano na szkolenia optymalną liczbę pracowników, biorąc pod uwagę czas przeznaczony na ich realizację;
- zwrot kosztów przejazdu – o 16,9%, niższe wykonanie wynikało z mniejszej liczby osób wzywanych na badania lekarskie, w związku z czym nie wykorzystano w pełni zaplanowanych na ten cel środków;
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne – o 17,7%, niższe wykonanie wynikało m.in. z przeprowadzenia mniejszej liczby kontroli przez Wydział Kontroli Płatników Składek Oddziału oraz realizowania wyjazdów służbowych pracowników w ramach optymalizacji, poprzez wykorzystanie wyjazdów samochodów służbowych pomiędzy poszczególnymi inspektoratami podległymi Oddziałowi ZUS.

Odchylenie wykonania kosztów od planu przekraczające 15% wystąpiły również w pozostałych kosztach operacyjnych (konto Zespołu 7) i dotyczyły kosztów zastępstwa procesowego w sprawach przeciwko ZUS. Były one niższe od zaplanowanych o 17,6%, z uwagi na przedłużające się terminy postępowań sądowych oraz brak możliwości precyzyjnego oszacowania tych kosztów z uwagi na nieprzewidywalność orzeczeń sądów.

Szczegółowym badaniem objęto 237 pozycji wydatków o wartości 16.359.377,72 zł. Populacja, z której dokonano losowania próby do badania wynosiła 23.517.675,84 zł (2.452 zapisy/dowody księgowe dot. transakcji powyżej 500 zł, z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych, pochodnych od wynagrodzeń oraz świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych).

Losowania zapisów/dowodów księgowych dokonano z konta 442-00 *Honoraria*, 442-10 *Wynagrodzenia bezosobowe wynikające z umów cywilnoprawnych* oraz z konta 112-97 *Skonsolidowany rachunek bieżący środków pieniężnych* - w korespondencji z kontami: 202-00 *Rozrachunki z dostawcami z tytułu dostaw i usług – działalność operacyjna*, 202-10 *Rozrachunki z dostawcami z tytułu dostaw i usług – niefinansowe aktywa trwałe*, 203-00 *Zaliczki przekazane na poczet dostaw, robót i usług – działalność operacyjna*, 225-31 *Rozrachunki z tytułu podatku od nieruchomości wg deklaracji*. Zbadane wydatki stanowiły 69,56% populacji wydatków Oddziału, z której dokonano losowania. Wydatki w wysokości 15.322.197,51 zł, obejmujące 220 zapisów/dowodów, zostały dobrane do próby metodą monetarną MUS, z wykorzystaniem programu komputerowego PK-5.5. Przy losowaniu przyjęto następujące parametry statystycznego doboru próby: ryzyko statystyczne RS – 5%, próg istotności TB – 1,50%, błąd badania (próg istotności wykonawczej – 0,75 TB). Wydatki w kwocie 1.037.180,21 zł (17 pozycji) dobrane zostały do badania w sposób celowy.

W analizowanej próbie 237 dowodów nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych, ani dokonywania wydatku ze znacznym wyprzedzeniem terminu płatności. Zakres rzeczowy umów, ceny jednostkowe oraz wartość dokonanego zakupu były zgodne z zawartymi umowami. Przed dokonywaniem zakupów uzyskano akceptację Głównego Księgowego, który parafował umowy.

Wydatki były celowe i ujęte w planie finansowym, w tym także wydatki dokonane pod koniec 2015 r. Zakupione licencje, urządzenia, w tym drukarki i komputery zostały przekazane do użytkowania, w dacie sporządzenia protokołu odbioru. Podstawą przekazania środka trwałego do użytkowania był wystawiony dowód OT, sporządzony na podstawie protokołu odbioru oraz faktury przez pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za realizację zadania. Na dowodach OT przyjęcia środka trwałego znajdują się zapisy potwierdzające kontrolę merytoryczną Naczelnika Wydziału Administracyjno-Gospodarczego, a także kontrolę formalno-rachunkową dokonaną przez Naczelnika Wydziału Rachunkowości. Dowody OT zostały zatwierdzone przez Głównego Księgowego i Dyrektora Oddziału. Na dowodach OT znajdują się również daty i podpisy osoby przyjmującej składnik do użytkowania. Środki te zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i poprawnie zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*²¹. Podstawą do ujęcia wydatków inwestycyjnych i zakupów maszyn i urządzeń w planie rzeczowo-finansowym na 2015 r. były zatwierdzone przez Centralę ZUS wnioski Oddziału na poszczególne zadania (analizą objęto 100% wydatków inwestycyjnych). W grupie II (zadania budowlane) zaplanowano początkowo realizację 7 zadań na kwotę 536.600 zł. W trakcie roku ilość zadań została zwiększona o kolejne 2 zadania na łączną kwotę 556.000 zł (wykonanie wyniosło 392.895,43 zł, czyli 70,65 %). W grupie III (zakupy maszyn, urządzeń) plan wynosił początkowo 132.000 zł, zwiększony do 136.000 zł przy niezmienniej ilości zakupów (wykonanie wyniosło 133.356,56 zł). W grupie V (zakupy scentralizowane)

²¹ Dz. U. Nr 242, poz. 1622

początkowo planowane było jedno zadanie na kwotę 228.008 zł. Ilość zadań została zwiększona do 4 na kwotę 928.694 zł (wykonanie wyniosło 928.691,63 zł). Nie stwierdzono wydatkowania w Oddziale ZUS środków na zadania inne niż planowano. Wykonane wydatki miały związek z realizacją celów jednostki.

W odniesieniu do 9 zadań budowlanych stwierdzono, że 4 wykonano w całości, natomiast pozostałe 5 będzie realizowanych w 2016 lub 2017 roku.

Zadania wykonane w 2015 r. to: modernizacja systemu włamania i napadu w 2 inspektoratach, wykonanie systemu przeciwoślodzeniowego rynien w inspektoracie, wykonanie przyłącza kanalizacji sanitarnej w inspektoracie, wymiana dźwigu osobowego w inspektoracie. Zadania, na które ponoszono wydatki w 2015 r., a przewidziane do dalszej realizacji po 2015 r. to: modernizacja systemu p.poż. w 3 inspektoratach, rozbudowa instalacji logicznej i elektrycznej sieci komputerowej w Oddziale, termomodernizacja budynków administrowanych przez Oddział. Dokonane w 2015 r. zakupy maszyn i urządzeń w systemie niescentralizowanym (grupa III) to: zakup i montaż regałów jezdnych do archiwum zakładowego (27 szt. regałów), zakup i montaż 2 klimatyzatorów dla 2 inspektoratów (po 1 dla każdego). Zakupy maszyn i urządzeń w systemie scentralizowanym (grupa V) to zakupy serwerów dla systemu pocztowo-biurowego (4 szt. dla Oddziału i 7 szt. dla podległych inspektoratów), zakup drukarek (33 szt.) i urządzeń wielofunkcyjnych (82 szt.), zakup komputerowych stacji roboczych wraz z monitorami i oprogramowaniem (184 szt.), zakup ekranów multimedialnych (5 szt.). Roboty budowlane oraz pozostałe zakupy zostały protokolarnie odebrane i zapłacone w terminach wynikających z zawartych umów.

Analiza 3 zamówień publicznych (przetargi nieograniczone) na wykonanie robót budowlanych i usług o łącznej wartości 397,7 tys. zł wykazała, że zamówień tych dokonano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²².

Efektami rzeczowymi zadań budowlanych w 2015 r. było wykonanie:

- dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla modernizacji systemu przeciwpożarowego w Inspektoratach w Przeworsku, Jarosławiu i Przemyśle,
- modernizacji systemu sygnalizacji włamania i napadu w budynkach Inspektoratów w Jarosławiu i Przeworsku,
- dokumentacji kosztorysowo-projektowej rozbudowy i modernizacji instalacji logicznej i elektrycznej sieci komputerowej dla Oddziału i 7 podległych inspektoratów,
- systemu przeciwoślodzeniowego rynien w budynku Inspektoratu w Przemyśle,
- wymiany dźwigu osobowego w budynku Inspektoratu w Przeworsku,
- przyłącza kanalizacji sanitarnej w Inspektoracie w Tarnobrzegu,
- audytów energetycznych i dokumentacji projektowo-kosztorysowej w związku z zadaniem dotyczącym termomodernizacji budynków administrowanych przez Oddział.

Środki zaplanowane na realizację wydatków dotyczących wykonania systemu przeciwoślodzeniowego rynien, wykonania przyłącza kanalizacji sanitarnej, zakupu i montażu regałów jezdnych do archiwum zakładowego, zakupu 2 klimatyzatorów zostały wykonane odpowiednio w 70,20 %, 89 %, 99,90 %, 82,90 %. Oszczędności środków w stosunku do planu wynikały z faktu, iż wykonawcy w postępowaniach przetargowych zaproponowali niższe kwoty dostawy towaru lub wykonanej usługi.

(dowód: akta kontroli str. 159-165, 448-458, 458-539, 540-553, 556-568)

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 2164

Wysokość zobowiązań ogółem w Oddziale ZUS w 2015 r. wyniosła 11.004,4 tys. zł, w tym:

- zobowiązania długoterminowe - 61,9 tys. zł,
- zobowiązania z tytułu podatków i opłat - 904,1 tys. zł,
- z tytułu składek ZUS - 4.307,2 tys. zł,
- z tytułu dostaw towarów i usług - 2.041,9 tys. zł,
- z tytułu wynagrodzeń - 3.604 tys. zł,
- pozostałe zobowiązania - 84,6 tys. zł,
- zobowiązania wewnątrzzakładowe - 0,7 tys. zł.

Na zobowiązania długoterminowe (o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy) składały się wpłacone przez kontrahentów środki na zabezpieczenia prawidłowości zawartych umów, tj. wadium i kaucji, po wyłonieniu wykonawcy w drodze postępowania przetargowego.

(dowód: akta kontroli str.78-79)

Oddział ZUS w 2015 r. wypłacił - z tytułu opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń - odsetki w łącznej kwocie 169.873,50 zł, z czego odsetki wypłacone przy emeryturach i rentach wyniosły 169.698,53 zł, zaś odsetki wypłacone przy pozostałych świadczeniach wyniosły 174,97 zł (wynikające głównie z błędów leżących po stronie ZUS).

Wypłata odsetek w kwocie 169.698,53 zł nastąpiła na skutek:

a) wydania decyzji i wypłaty świadczenia po terminie ustawowym - 41,67 zł. Stosownie do art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*²³ organ rentowy wydaje decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji, z uwzględnieniem ust. 2 i 3 oraz art. 120. Odsetki za opóźnienie zostały wypłacone w oparciu o art. 85 ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*;

b) błędów leżących po stronie ZUS - 19.095,93 zł. Wypłacono świadczenia w wysokości niższej niż należne z przyczyn leżących po stronie organu rentowego, co wynikało np. z błędnego wprowadzenia danych do systemu przy wydawaniu decyzji, a skutkowało w szczególności: niewłaściwym ustaleniem podstawy wymiaru świadczenia, niewłaściwym ustaleniem okresów mających wpływ na prawo i wysokość świadczeń, błędnym ustaleniem składników świadczenia, błędnym ustaleniem wysokości świadczenia, niewłaściwym obliczeniem kwoty wyrównania;

c) zmian w wykładni przepisów prawa - 14.495,44 zł. Z tego powodu sprawy załatwione odmiennie podlegają weryfikacji oraz wypłacie wyrównania za okres wsteczny wraz z należnymi odsetkami;

d) wykonania wyroków sądowych - 51.525,55 zł, z czego 22.255,21 zł stanowią odsetki w związku ze zmianą orzeczenia lekarskiego. Wypłata ma miejsce w przypadku uwzględnienia przez sąd odwołania od decyzji lub uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. W przypadku zmiany orzeczenia lekarskiego ZUS – ze względu na błędną – zdaniem sądu – ocenę stanu zdrowia ubezpieczonego przez Komisję Lekarską ZUS (orzeczenie odmienne od opinii biegłych lekarzy sądowych) ze wskazaniem sądu o odpowiedzialności organu rentowego za opóźnienie w ustalaniu prawa do świadczenia/dodatku pielęgnacyjnego;

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.)

e) innych przyczyn - 85.539,90 zł. Do tej grupy zaliczane są pozostałe odsetki, nie wymienione wcześniej, np. z powodu braku możliwości wypłaty świadczenia w terminie ustawowym (zbyt krótkie *vacatio legis* w ustawach zmieniających na wprowadzenie niezbędnych zmian systemowych) lub związanych z realizacją ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. *o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r.*²⁴

(dowód: akta kontroli str.80-152, 153-154)

Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS Jolanta Mendelowska wyjaśniła, że w Oddziale podejmowane są kompleksowe działania zmierzające do zminimalizowania wysokości wypłacanych odsetek za zwłokę, m.in. poprzez: optymalizację organizacji pracy, uwzględnianie wskaźnika poziomu jakości w systemie motywacyjnym, szkolenia pracownicze (126 szkoleń zrealizowanych w Wydziałach Świadczeń Emerytalno-Rentowych). Prowadzony jest również bieżący monitoring realizacji zadań, badana jest terminowość, jakość i ilość wykonywanej pracy, zgromadzone przez Oddział dane pozwalają na identyfikację obszarów ryzyka i możliwości optymalizacji procesów biznesowych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat Oddział odnotował znaczny wzrost poprawy terminowości realizacji wniosków emerytalno-rentowych oraz poprawie uległa jakość realizowanych zadań.

Zastępca Dyrektora Oddziału ZUS wyjaśniła ponadto, że wskaźnikami pozwalającymi na ocenę poziomu pracy pionu świadczeń w zakresie jakości realizacji zadań są: terminowość realizacji wniosków emerytalno-rentowych oraz błędne decyzje dotyczące świadczeń długoterminowych. W odniesieniu do pierwszego wskaźnika Oddział w 2015 r. przy standardzie określonym przez Prezesa ZUS w zarządzeniu nr 6 z dnia 14 stycznia 2014 r. na poziomie większym lub równym 2,9 - uzyskał za cztery kwartały wskaźnik od 2,9 do 3,0. Drugi wskaźnik, rozumiany jest jako iloraz (stosunek) sumy liczby spraw, w których w danym kwartale zostały ustalone odsetki z tytułu nieprawidłowo ustalonego świadczenia z przyczyn leżących po stronie Zakładu i liczby spraw, w których zostały ujawnione w danym kwartale nienależnie wypłacone albo wypłacone w zawyżonej wysokości świadczenia z przyczyn leżących po stronie pracowników Zakładu – do łącznej liczby załatwionych wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe. Przy standardzie określonym przez Prezesa ZUS w ww. zarządzeniu na poziomie mniejszym lub równym 0,08%, Oddział uzyskał w kolejnych kwartałach 2015 r. odpowiednio wynik: 0,04%, 0,08%, 0,04%, 0,06%.

(dowód: akta kontroli str.155-158, 198-206)

Przeciętne zatrudnienie w Oddziale ZUS w 2015 r. w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło 1.580 osób, w tym 4 na stanowiskach kierowniczych (dyrektor, 3 zastępców), 1 na stanowisku głównego księgowego, 1.549,50 na stanowiskach administracyjnych oraz 25,50 - pozostali.

Plan wynagrodzeń osobowych Oddziału ZUS w 2015 r. wynosił 63.843,2 tys. zł, zaś wykonanie wyniosło 68.475 tys. zł, w tym 624,5 tys. zł na stanowiskach kierowniczych, 140,9 tys. zł na stanowisku głównego księgowego, 66.784,8 tys. zł w administracji oraz 924,8 tys. zł w przypadku pozostałych osób. Wyższe wykonanie wynagrodzeń w 2015 r. od zaplanowanych o kwotę 4.631,8 tys. zł wynikało z wypłaty w 2015 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. 13-tka), które nie było planowane (zgodnie z cyt. pismem Prezesa ZUS z dnia 5.01.2011 r.).

²⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 169

W Oddziale ZUS wypłacano również wynagrodzenia bezosobowe (wynagrodzenia wynikające z umów cywilnoprawnych, dodatkowe wynagrodzenie radców prawnych, ewidencjonowane na kontach 442 i 443). Plan po zmianach na 2015 r., w przypadku tych wynagrodzeń wyniósł 689,6 tys. zł, zaś ich wykonanie wyniosło 588,6 tys. zł. Wartość wynagrodzeń osobowych i bezosobowych, wypłaconych w Oddziale w 2015 r. wynosząca 69.063,6 tys. zł, pomniejszona o 4.631,8 tys. zł (dodatkowe wynagrodzenie roczne) nie przekroczyła wielkości ustalonych w planie finansowym dla wynagrodzeń osobowych pracowników oraz wynagrodzeń bezosobowych (konto 442, 443)²⁵.

(dowód: akta kontroli str.75-77, 166-171)

Stan środków finansowych na bieżącym rachunku bankowym Oddziału ZUS na początku i końcu 2015 r. wykazywał saldo zerowe.

(dowód: akta kontroli str.172-184)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu terminu wystawienia tytułu wykonawczego, określonego przez Prezesa ZUS w zarządzeniu nr 1 z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad egzekucji administracyjnej. Na przeanalizowanych 20 tytułów wykonawczych, w 8 przypadkach (40%) stwierdzono przekroczenie tego terminu o: 14, 17, 19, 31, 32, 88, 148 i 156 dni.

(dowód: akta kontroli str.6-66)

Uwagi NIK dotyczą:

- zwłoki w przekazaniu 1 tytułu wykonawczego (na 7 zbadanych) do naczelnika urzędu skarbowego w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej, tj. w 129 dniu, licząc od daty otrzymania z banku pisma informującego o zbiegu egzekucji, w sytuacji, gdy pozostałe 6 tytułów przekazano w terminie do 30 dni;
- opóźnień (od 1 do 3 dni) w rozpatrywaniu 4 spraw (na 15 zbadanych) dotyczących odraczania terminów płatności i rozkładania należności ZUS z tytułu składek. Zgodnie z zasadami rozpatrywania spraw z zakresu odraczania terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych – obowiązującymi w ZUS – rozpatrzenie tego typu spraw powinno nastąpić nie później niż w terminie 60 dni od dnia wpływu wniosku płatnika składek. Rozpatrzenie ww. 4 spraw nastąpiło w terminie od 61 do 63 dni.

(dowód: akta kontroli str.6-39, 328-359)

2. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Oddział ZUS stosuje zasady określone w *Polityce rachunkowości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako osoby prawnej*, zatwierdzonej przez Prezesa ZUS zarządzeniem nr 8 z dnia 30 stycznia 2015 r. (weszło w życie z dniem 1.01.2015 r.). Zgodnie z § 3 tego zarządzenia, księgi rachunkowe ZUS prowadzone są w ramach samobilansujących się jednostek organizacyjnych, którymi są m.in. oddziały i Centrala ZUS.

(dowód: akta kontroli str.252-261)

Wykorzystując program komputerowy PK-5.5 dokonano badania poprawności prowadzenia (przeglądu analitycznego) ksiąg rachunkowych Oddziału ZUS, po uzyskaniu z ksiąg rachunkowych danych w postaci elektronicznej w zbiorach

²⁵ Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877 ze zm.)

operacji księgowych: za okres 2015 roku i za styczeń 2016 r. Łącznie, zbiór za 2015 r. liczył 60.189 operacji, natomiast ze stycznia 2016 r. – 5.802.

Analiza wykazała, że w przypadku dwóch zapisów księgowych, dotyczących jednej faktury zakupu towaru na kwotę 28,68 zł (dowód nr 22000596) do systemu księgowego zamiast prawidłowej daty wystawienia faktury (7.05.2015 r.), błędnie wpisano datę 7.05.2005 r.

Ponadto stwierdzono, że 26 zapisów w księgach rachunkowych zawierało niepełny opis operacji, tj. literę „p” w dokumencie PZ (przyjęcie z zewnątrz) oraz literę „b” w dokumencie RW (rozchód wewnętrzny). Prawidłowy opis powinien brzmieć: „przyjęcie materiału” (...) dla dokumentu PZ oraz „wydanie materiału” (...) dla RW. Zgodnie z przepisem art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości zapis księgowy powinien zawierać zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji.

(dowód: akta kontroli str.410-446)

Główny Księgowy Oddziału ZUS Grzegorz Ząbek wyjaśnił, że błędna data dowodu nr 22000596 spowodowana jest błędem osoby wprowadzającej dokument do systemu (omyłka pisarska) i jest to jeden przypadek na przestrzeni całego roku.

Odnosnie 26 zapisów w transakcjach związanych z ruchem środków obrotowych w magazynie Główny Księgowy wyjaśnił, że magazynier wprowadzając dokument „przyjęcie materiałów z zewnątrz” posłużył się pierwszą literą hasła ze słownika systemu SAP modułu MM, czyli „p”, jako przyjęcie materiału. Natomiast przy rozchodzie z magazynu również wykorzystał słownik wpisując pierwszą literę nazwiska osoby pobierającej materiał z magazynu. Główny Księgowy wyjaśnił ponadto, że *błąd nieczytelnego opisu operacji stanowi 0,26% z 10.157 wszystkich zapisów dowodów magazynowych za 2015 rok.*

(dowód: akta kontroli str.447)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

1. Niepełny opis operacji w 26 zapisach w księgach rachunkowych, dotyczących ruchu środków obrotowych w magazynie, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str.410-446)

3. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań

Oddział ZUS dla Centrali ZUS w Warszawie sporządzał następujące rodzaje sprawozdań:

- Rb-N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-UZ roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych,
- Rb-UN roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych wg wartości księgowej.

Podstawą do sporządzenia sprawozdania Rb-N i Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. oraz sprawozdań Rb-UZ i Rb-UN za 2015 r. była ewidencja księgowa jednostki oraz dokumentacja źródłowa – dane wykazane w sprawozdaniu wynikały z ewidencji księgowej. Sprawozdania były sporządzone prawidłowo pod względem formalnym. Sporządzono je w wersji elektronicznej i w formie dokumentu (papierowo). Sprawozdania Rb-N i Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. oraz roczne sprawozdania Rb-UZ i Rb-UN (w wersji elektronicznej i skany podpisanych sprawozdań) zostały terminowo przekazane do Centrali ZUS. W wymaganych terminach przekazywano również do Centrali ZUS sprawozdania Rb-N i Rb-Z wg stanu na koniec I, II, III kwartału 2015 r. Nie składano korekt sprawozdań.

W sprawozdaniu Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. w części A wykazano wartość nominalną należności oraz wybranych aktywów finansowych, zaś w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. w części A wykazano wartość nominalną zobowiązań – zostały one ustalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji*²⁶.

(dowód: akta kontroli str.185-197, 207-209, 210-241)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

4. Wykonanie zadań

Opis stanu
faktycznego

W ZUS dokonywano kwartalnej oceny realizacji zadań podstawowych i dodatkowych realizowanych przez Oddziały pod kątem liczby spełnionych standardów oraz prowadzono monitoring wskaźników zadań podstawowych oraz zadań dodatkowych nieobjętych standardem.

Ocena Oddziału ZUS za okres od I do III kwartału 2015 roku została sporządzona na podstawie Zarządzenia Nr 6 Prezesa ZUS z dnia 14 stycznia 2014 roku *w sprawie wprowadzenia Zasad dokonywania oceny i monitoringu pracy oddziałów w zakresie realizacji zadań podstawowych oraz zadań dodatkowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ze zmianami*.

Ocen oraz monitoringu dokonywano za okresy kwartalne, a ich przedmiotem były wskaźniki zgrupowane na trzech płaszczyznach: sprawności, jakości i efektywności wykorzystania zasobów. Departament Kontrolingu Centrali ZUS sporządzał raport z oceny i monitoringu pracy oddziałów w zakresie zadań podstawowych i dodatkowych. Raport zbiorczy w zakresie kompleksowej oceny pracy oddziałów tworzony był w oparciu o liczbę spełnionych standardów, oddzielnie dla zadań podstawowych i dodatkowych. Raport ten przekazywany był w formie elektronicznej do Dyrektorów Oddziałów.

Wyniki oceny i monitoringu pracy Oddziału ZUS za I, II i III kwartał 2015 r. wskazują, że Oddział spełnił wszystkie obowiązujące standardy w zakresie realizacji zadań podstawowych, tj.: w I kwartale 17/17 standardów oraz w II i III kwartale 18/18

²⁶ Dz. U. Nr 57, poz. 366

standardów. Na dzień zakończenia kontroli NIK, Oddział nie posiadał raportu za IV kwartał 2015 r.

Ocena zadań podstawowych w III kw. 2015 r. dokonywana była w następujących obszarach: obsługa klienta (3 standardy), ubezpieczenia i składki (2 standardy), dochody (3 standardy), kontrola płatników składek (1 standard), świadczenia długoterminowe (2 standardy), świadczenia krótkoterminowe (4 standardy) oraz orzecznictwo lekarskie (3 standardy).

W zakresie zadań dodatkowych Oddział oceniany był w zakresie pracy dwóch komórek, tj.: Centrum Serwisu Informatycznego, gdzie spełniono 2 z 2 standardów oraz Komisje Lekarskie Zakładu, gdzie spełniono 1 z 2 standardów. Nie został spełniony standard w obszarze jakości dot. wskaźnika zmienionych decyzji (osiągnięto 14,73% przy wymaganym - *mniejszy lub równy 14%*).

Dyrektor Oddziału ZUS wyjaśnił, że przyczyną niespełnienia powyższego standardu były m.in.: trudności z pozyskaniem i zatrudnieniem lekarzy konsultantów z powodu niedoboru na Podkarpaciu lekarzy wąskich specjalizacji, a także niskich stawek jakie są możliwe do zaoferowania przez ZUS za przeprowadzenie konsultacji i wydanie opinii specjalistycznej.

(dowód: akta kontroli str. 370-378, 554-555)

W wyniku realizacji ustawowych zadań w 2015 r.:

a) wypłacono 3.300.722 świadczeń emerytalno-rentowych (długoterminowych) na łączną kwotę 5.684.155 tys. zł, co stanowiło 103,5% wartości wypłaconych świadczeń w 2014 r. (5.490.145,9 tys. zł).

Na powyższą kwotę złożyły się wypłaty świadczeń:

- z funduszu emerytalnego (emerytury, w tym dopełnienia do minimalnej emerytury finansowane z budżetu państwa, emerytury z II filaru/ZUS oraz świadczenia podlegające finansowaniu przez Centralę KRUS) – 3.852.142,1 tys. zł,
- z funduszu rentowego (renty oraz emerytury z urzędu przyznawane osobom pobierającym renty z tytułu niezdolności do pracy, które ukończyły powszechny wiek emerytalny i nie spełniają stażowych warunków dla przyznania emerytury) – 1.705.447,6 tys. zł,
- z funduszu wypadkowego (renty z tyt. wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz płacone emerytury w zbiegu z rentą) – 116.853,2 tys. zł,
- z Funduszu Emerytur Pomostowych – 9.712,2 tys. zł.

W 2015 r. łączna liczba, podlegających rozpatrzeniu, wniosków o przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych lub ponowne ustalenie wysokości świadczenia wynosiła 215.362 (w tym 8.400 wniosków przeszło z 2014 r.). Oddział ZUS wydał 200.332 decyzje w tych sprawach, co stanowiło 93% wniosków ogółem. Do załatwienia w 2016 r. pozostało 15.030 wniosków.

Standard *terminowości realizacji wniosków emerytalno-rentowych*, określony w zarządzeniu Nr 12 Prezesa ZUS z dnia 2 lutego 2015 r.²⁷ wynosił: *większe lub równe 2,9*.

Oddział ZUS w czterech kwartałach 2015 r. osiągnął wskaźnik powyżej 2,9, co oznacza, że standard został zrealizowany;

²⁷ Zarządzenie Nr 12 Prezesa ZUS z dnia 2 lutego 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Zasad dokonywania oceny i monitoringu pracy oddziałów w zakresie realizacji zadań podstawowych oraz zadań dodatkowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”.

b) wypłacono 267.944 świadczeń krótkoterminowych (w tym zasiłki chorobowe, świadczenia rehabilitacyjne, zasiłki wyrównawcze, zasiłki macierzyńskie i zasiłki pogrzebowe) na łączną kwotę 358.843,6 tys. zł, co stanowiło 117,7% wartości świadczeń wypłaconych w 2014 r.

Na 260.885 wniosków o świadczenia krótkoterminowe, 260.294 wniosków załatwiono terminowo. Wskaźnik terminowości wypłat tych świadczeń w 2015 r. wyniósł 99,77%.

Standard określony w ww. zarządzeniu Nr 12 Prezesa ZUS wynosił: *większe lub równe 99,00%*, co oznacza, że standard został spełniony;

c) lekarze orzecznicy wydali 31.862 orzeczenia lekarskie w sprawach ustalania uprawnień do świadczeń i kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy, a liczba orzeczeń wydanych przez komisje lekarskie (II instancja) wyniosła – 3.738, co stanowiło odpowiednio 79,1% i 77,5% takich orzeczeń, wydanych w 2014 r.

Wskaźnik terminowości wydanych orzeczeń lekarskich – liczony jako liczba wniosków o orzeczenie lekarskie rozpatrzonych w terminie do 45 dni, w stosunku do ogólnej liczby wniosków rozpatrzonych przez lekarzy orzeczników – w 2015 r. wynosił: w I kwartale – 98,69%, w II kwartale – 99,07%, w III kwartale – 98,74%, a w IV kwartale – 98,70% (wyliczony przez Oddział).

Standard określony w zarządzeniu Nr 12 Prezesa ZUS z dnia 2 lutego 2015 r. wynosił: *większe lub równe 95,00%*, co oznacza, że standard został zrealizowany.

Wskaźnik zmienionych orzeczeń lekarskich – rozumiany jako liczba zmienionych przez komisje lekarskie orzeczeń lekarzy orzeczników, w stosunku do wszystkich orzeczeń wydanych przez lekarzy orzeczników w danym okresie sprawozdawczym – wyniósł w poszczególnych kwartałach 2015 r. odpowiednio: 0,95%, 1,50%, 1,68% i 0,84%, co było zgodne z obowiązującym standardem (*mnijšie lub równe 2%*).

(dowód: akta kontroli str. 377-390)

W 2015 r. w Oddziale przeprowadzono 40 kontroli wewnętrznych, w tym 6 – przez Departamenty Merytoryczne Centrali ZUS, 14 – przez Wydział Kontroli Wewnętrznej Oddziału oraz 20 – przez Naczelników komórek organizacyjnych Oddziału.

W wyniku tych kontroli wydano 44 zalecenia, w tym 20 o charakterze informacyjnym lub formalnym mniejszej wagi (poziom istotności 1) oraz 24 skutkujące koniecznością podjęcia działań przez kierownika komórki organizacyjnej lub Dyrektora Oddziału (poziom istotności 2).

Wyniki przeprowadzonych kontroli wykorzystano m.in. w następujący sposób:

- przeprowadzono narady i szkolenia wewnątrzdziałowe lub indywidualne rozmowy z pracownikami, na których zapoznano ich z wynikami kontroli oraz omówiono przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości (dot. 16 zaleceń),
- zobowiązano pracowników do usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz do weryfikacji spraw (dot. 4 zaleceń),
- wskazano sposoby wyeliminowania nieprawidłowości w bieżącej pracy poprzez opracowanie np. instrukcji postępowania, prezentacji szkoleniowej czy rozwiązywanie testu (dot. 3 zaleceń),
- wprowadzono dodatkowy monitoring prawidłowości i terminowości załatwiania spraw (dot. 4 zaleceń),
- wzmocniono nadzór merytoryczny nad prawidłowością i terminowością realizacji zadań (dot. 15 zaleceń),
- zmieniono organizację pracy komórki kontrolowanej (dot. 10 zaleceń),

- umieszczono dwie informacje zbiorcze, po zakończonych kontrolach, na stronie intranetowej ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 391-408)

W grudniu 2015 r. Departament Audytu Centrali ZUS przeprowadził w Oddziale czynności doradcze nt. *Ocena możliwości optymalizacji obsługi spraw z zakresu udzielania ulg i umorzeń*. W ich trakcie analizowana była rola i efektywność oraz zasadność powołania konsultanta układów ratalnych.

Zastępca Dyrektora Oddziału Pani Nina Putyło wyjaśniła, że Oddział nie posiada informacji o wynikach przeprowadzonych czynności audytowych, były one prowadzone na potrzeby Departamentu Audytu w zakresie zmian dotyczących optymalizacji procesu udzielania ulg.

(dowód: akta kontroli str. 409)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

V. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²⁸, wnosi o zapewnienie:

- wystawiania tytułów wykonawczych w terminie określonym w zarządzeniu nr 1 Prezesa ZUS z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad egzekucji administracyjnej,
- dokonywania zapisów w księgach rachunkowych w sposób zgodny z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

VI. 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 Najwyższej Izby Kontroli 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Rzeszów, dnia 18 kwietnia 2016 r.