



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-020-01/2013

P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/112 Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Grzegorz Kapela, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87680 z dnia 6 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Płocku ¹ 09-402 Płock, Al. Stanisława Jachowicza 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Ścibło, Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Płocku. (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Oddziału w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, w latach 2012 – 2013 (do 30 listopada).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Oddział ZUS, w skontrolowanych postępowaniach, korzystał z dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także podejmował działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji. W zbadanych sprawach, Oddział rzetelnie realizował uprawnienia w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z ww. tytułu. W okresie objętym kontrolą, nastąpił znaczny przyrost zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz spadek efektywności egzekucji. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na opóźnieniach w wystawianiu upomnień wzywających zobowiązanych do zapłaty należności oraz przekazywaniu komornikowi sądowemu spraw do dalszej egzekucji, nierzetelnym wystawianiu tytułów wykonawczych (na nieistniejące należności), błędach przy wydawaniu postanowień w sprawie odmowy uznania zgłoszonych zarzutów dotyczących egzekucji administracyjnej oraz odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych. Oddział, jako wierzyciel, rzadko korzystał z uprawnienia do kontroli innych organów egzekucyjnych w zakresie realizacji przekazanych tytułów wykonawczych oraz kontroli płatników, w celu ustalenia źródeł majątku zobowiązanych.

¹ Dalej: Oddział lub Oddział ZUS.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 - 2013 (do 30 czerwca), stan należności Oddziału z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne³ wzrósł o 82,3% (z 199 435,2 tys. zł do 363 579,3 tys. zł). W samym I półroczu 2013 r. zadłużenie płatników z tytułu składek wzrosło o 105 822,4 tys. zł, tj. o 41,1% w stosunku do końca 2012 r. Największy procentowy przyrost należności wystąpił w Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych o 130,6% (z 45 560 tys. zł do 105 073,9 tys. zł), w tym w I półroczu 2013 r. o 74,3% (z 60 274 tys. zł do 105 073,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 6)

Oddział nie miał możliwości generowania z systemu komputerowego syntetycznych danych w zakresie zadłużenia płatników w podziale na należność główną, odsetki i koszty egzekucyjne oraz w podziale na zobowiązania wymagalne, objęte postępowaniem przedegzekucyjnym⁴ i postępowaniem egzekucyjnym. Bazy aplikacji interakcyjnych znajdowały się na serwerach centralnych ZUS i wygenerowanie raportów z poziomu Oddziału nie było możliwe. Departament Realizacji Dochodów Centrali ZUS cyklicznie przekazywał informacje – listy szacowanych sald, będące źródłem danych, wykorzystywanych przy rozliczaniu kont i ewentualnym podejmowaniu czynności egzekucyjnych. Rzeczywisty stan zadłużenia płatnika składek, ustalany był na podstawie dokumentacji oraz zapisów księgowych na koncie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 226-258)

W okresie 2012 – 2013 (I półrocze), Oddział skierował do realizacji w postępowaniu egzekucyjnym 186 161 tytułów wykonawczych na kwotę 208 300,1 tys. zł. Ponad połowa tytułów wykonawczych (54,8%), wystawionych na kwotę 128 682 tys. zł (61,8% łącznej wartości) skierowana została do realizacji przez komórki organizacyjne ZUS. Pozostałe tytuły wykonawcze (37,9%) realizowane były przez naczelników urzędów skarbowych lub w innym trybie⁵. Pomimo gwałtownego wzrostu należności, liczba skierowanych do egzekucji tytułów wykonawczych, w okresie objętym kontrolą, była niższa niż we wcześniejszym okresie⁶, wzrosła natomiast znacząco kwota zadłużenia przypadająca średnio na tytuł wykonawczy: z 589 zł w 2010 r. do 1 800 zł w 2013 r. Związane było to z wprowadzeniem od 1 czerwca 2012 r. zasad wynikających ze *Standardów rozliczeń kont płatników*⁷, zgodnie z którymi należności obejmowano tytułami wykonawczymi wielopozycyjnymi.

Terminowość wystawiania tytułów wykonawczych była od 2013 r. jednym ze wskaźników oceny pracy oddziałów ZUS⁸. Oddział w I półroczu 2013 r. osiągnął

³ Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty, dane na podstawie raportu Analiza sald na koniec sierpnia 2013 r. przekazanego przez Centralę ZUS oraz raportu Statystyka sald płatników składek oszacowana w wyniku działania oprogramowania PSALDO

⁴ Objęte upomnieniami

⁵ Egzekucja sądowa, syndyk masy upadłościowej

⁶ Liczba skierowanych do egzekucji tytułów wykonawczych w poszczególnych latach wyniosła: 2010 r. – 178 851, 2011 r. – 172 286, 2012 r. – 136 428, I połowa 2013 r. 49 733

⁷ Pismo Członka Zarządu ZUS Nr 992200/074-65/2012/RKP z 24 maja 2012 r.

⁸ Zarządzenie Nr 10 Prezesa ZUS z 28 stycznia 2013 r.

najwyższą wartość (87%) wskaźnika⁹ terminowości wystawiania tytułów wykonawczych ze wszystkich 43 oddziałów ZUS i był on o 20 punktów procentowych wyższy od przeciętnego dla całego ZUS (67%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-14, 183-201, tom II str. 58-89)

W okresie objętym kontrolą, proces egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w Oddziale, wspierany był przez dwa systemy informatyczne ARS 2000 – automatyczne rozliczanie składek i aplikację FW – moduł obsługi tytułów wykonawczych. W zależności od daty wszczęcia postępowania¹⁰, czynności egzekucyjne ewidencjonowane były w odpowiednim systemie. Ponadto bez względu na datę wszczęcia postępowania, w aplikacji ARS prowadzona była egzekucja w przypadku wystąpienia postępowań upadłościowych oraz przy zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej, w której organem wyznaczonym do łącznego jej prowadzenia został komornik sądowy. Także czynności egzekucyjne wobec osób trzecich prowadzone były z wykorzystaniem aplikacji ARS.

Takie rozwiązanie organizacyjne powodowało, że podejmowane czynności w stosunku do mienia dłużnika, ewidencjonowane były w dwóch różnych systemach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 230-233)

Oddział nie dysponował pełnymi danymi w zakresie wyegzekwowanych kwot w ramach egzekucji własnej, w podziale na zastosowane środki egzekucyjne, tj. z: wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wierzytelności pieniężnych oraz rachunków bankowych. Oddział nie miał możliwości pozyskania tych danych z aplikacji ARS¹¹. Przedstawiona w trakcie kontroli struktura wpływów według źródeł pochodzenia, ustalona została w oparciu o dane zawarte w aplikacji FW.

Czas niedostępności do aplikacji działających w KSI (Kompleksowy System Informatyczny ZUS), w tym aplikacji FW, w okresie 2012 – 2013 (I półrocze), w poszczególnych kwartałach (liczony w %), dla Oddziału, wynosił od 0,3% do 6,6%¹².

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-10, 234-235)

W okresie 2010 – 2013 (I półrocze), zdecydowanie spadła efektywność egzekucji¹³ prowadzonej przez Oddział: z 51,3% w 2010 r. do 26% w 2012 r. i 13,8% w I półroczu 2013 r. Wpływy uzyskane z egzekucji prowadzonej przez Oddział ZUS w 2012 r.¹⁴ wyniosły 13 370,7 tys. zł i wzrosły o 15,6% w stosunku do 2011 r. Jednak w I półroczu 2013 r. w wyniku ww. egzekucji uzyskano tylko 5 843 tys. zł, co stanowiło 47,3 % należności wyegzekwowanych w 2012 r. Najskuteczniejszymi środkami egzekucyjnymi¹⁵ były: egzekucja z rachunków bankowych (72,1 % wpływów) oraz zajęcie innych wierzytelności pieniężnych (15,6%).

(dowód: akta kontroli str. 6-14, 208)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że na wzrost należności z tytułu składek ZUS wpływ miały czynniki niezależne od Oddziału, tj. wzrost minimalnego wynagrodzenia oraz

⁹ Wskaźnik wyliczany jest jako iloraz liczby tytułów wykonawczych wystawionych w terminie 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się orzeczenia do liczby wystawionych w okresie tytułów wykonawczych

¹⁰ W ARS prowadzona jest egzekucja w oparciu o tytuły wykonawcze wystawione do stycznia 2011 r., następnie w FW

¹¹ Podział wpływów uzyskanych z egzekucji własnej w podziale na poszczególne środki egzekucyjne możliwy był tylko w aplikacji FW,

¹² Na podstawie raportu wygenerowanego przez Departament Zarządzania Usługami Centrali ZUS za okres II kw. 2012 r. – II kw. 2013 r.

¹³ Liczona stosunkiem kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi

¹⁴ Bez wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji

¹⁵ W okresie objętym kontrolą 2012 – 2013 (I półrocze)

prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, a także zwiększenie się liczby kont płatników składek. Na wielkość zadłużenia miały także wpływ: kwoty, które są należnościami nieściągalnymi i zostały wpisane do centralnego rejestru ZUS należności nieściągalnych (6 182 tys. zł) oraz zaległości, które, zostały odpisane z tytułu przedawnienia, ale z przyczyn niezależnych od Oddziału nie zostały sporządzone noty odpisujące. Ponadto zdaniem Dyrektora wzrost zadłużenia oraz malejąca wartość wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez Oddział, były odzwierciedleniem negatywnych tendencji gospodarczych w latach 2012 – 2013 i ogólnego kryzysu społeczno – gospodarczego w kraju, sytuacji makro- i mikroekonomicznej oraz kondycji finansowej płatników składek (podwykonawcy związani z budową dróg i autostrad). W 2013 r. niska wartość wskaźnika efektywności egzekucji jest odzwierciedleniem realizacji ustawy z dnia 9 listopada 2012 r., o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność¹⁶, w wyniku zawieszenia postępowań egzekucyjnych na kwotę blisko 7 mln zł, w I półroczu 2013 r. nastąpił wzrost kwot wstrzymanych w związku z udzielonymi ulgami o blisko 800%, w stosunku do 2012 r. Ponadto, zgodnie z zaleceniami wynikającymi z „Podręcznika do spraw rozliczeń kont płatników składek” oraz z wytycznych i procedur związanych ze standaryzacją rozliczeń - od czerwca 2012 r. - egzekucja kierowana jest z zastosowaniem upomnień i tytułów egzekucyjnych wielopozycyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 236-256)

Wysokość kwot uzyskanych z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe zmniejszyła się z 9 813,5 tys. zł w 2011 r. do 8 098,3 tys. zł w 2012 r. i 3 523,7 tys. zł w I połowie 2013 r.¹⁷ Niekorzystna tendencja wystąpiła również w kształtowaniu się wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe, tj. spadek z 14,7% w 2010 r. do 10,5 % w 2012 r. i 4,8% w I półroczu 2013 r. Wydłużył się także okres prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Oddział nie dysponował syntetycznymi danymi w zakresie nieprawidłowości występujących w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe i nie był w stanie stwierdzić, w ilu przypadkach w okresie objętym kontrolą występowały nieprawidłowości dotyczące m.in. okresu lub kwoty zaległości. Oddział nie przekazywał do Centrali ZUS raportów w zakresie nieprawidłowości w prowadzonych przez urzędy skarbowe postępowaniach, ponieważ nie były one wymagane przez Centralę Zakładu.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że podstawowym problemem są opóźnienia w realizacji tytułów wykonawczych przez urzędy skarbowe oraz że Oddział, w celu wyeliminowania nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań przez urzędy skarbowe, na bieżąco dokonuje analizy postanowień wydanych przez naczelników urzędów skarbowych w sprawie umorzenia postępowania i obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Ponadto niezwłocznie podejmowane są działania w celu wyjaśnienia rozbieżności oraz ustalany dalszy tryb postępowania. Także w sytuacji uzyskania informacji od dłużnika np. o wysokości dokonanych wpłat egzekucyjnych, czy też wpłat własnych, informacje przekazywane są pomiędzy organami, w celu prawidłowego dochodzenia zadłużenia.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 9, 236-256)

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1551

¹⁷ Wpływy z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe w 2010 r. w wysokości 8 030,5 tys. zł były niższe niż w 2012 r.

Ustalono, że w latach 2012 – 2013 zorganizowano trzy spotkania¹⁸ przedstawicieli Oddziału i Urzędu Skarbowego w Płocku, w trakcie których omawiano zagadnienia związane z efektywnością prowadzenia egzekucji wierzytelności ZUS.

(dowód: akta kontroli tom 2, str. 225-235)

Zdaniem NIK, brak syntetycznych danych dotyczących nieprawidłowości w prowadzonych przez urzędy skarbowe postępowaniach egzekucyjnych, utrudnia dokładną analizę i pełną ocenę przez wierzyciela – ZUS, skuteczności działań ww. organów, szczególnie istotnych w okresie wzrostu zadłużenia i spadku efektywności egzekucji.

Analiza 32 postępowań egzekucyjnych wykazała, że w trzech przypadkach¹⁹ tytuły wykonawcze na należności za okres VII-X/2012 r. (tytuły wielopozycyjne), zostały wystawione 7 lutego 2013 r., po doręczeniu upomnienia 11 stycznia 2013 r., a więc za VII/2012 r., po czterech miesiącach od terminu płatności zobowiązania. W pozostałych przypadkach, Oddział zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁰, prowadził systematyczną kontrolę terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych przez płatników i w przypadku braku płatności, niezwłocznie doręczał dłużnikom upomnienia wzywające do wykonania obowiązku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 385-395, tom II str. 351-358)

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont wyjaśniła, że upomnienie obejmujące nieopłacone należności za okres VII-X2012r. zostało wystawione po zaewidencjonowaniu na koncie płatnika dokumentów rozliczeniowych ZUS DRA, zgodnie z obowiązującymi standardami w sprawie wielopozycyjnych upomnień i tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 223)

NIK zwraca uwagę, że dokument ZUS DRA za VII/2012 r. został zaewidencjonowany na koncie płatnika 10 października 2012 r. i w związku z tym istniała możliwość wcześniejszego doręczenia upomnienia i wszczęcia postępowania.

Tytuły wykonawcze zawierały dane określone w art. 27 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹, były wystawiane niezwłocznie po doręczeniu zobowiązanemu upomnienia. Oddział podejmował bezzwłocznie czynności egzekucyjne, w ramach przewidzianych w art. 19 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji środków egzekucyjnych, co w efekcie doprowadziło do zapłaty zaległości objętych siedmioma tytułami egzekucyjnymi²².

W 10 przypadkach zbiegu egzekucji administracyjnej, niezwłocznie przekazano sprawy naczelnikom urzędów skarbowych, w celu prowadzenia dalszej egzekucji, zgodnie z art. 63 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W trzech postępowaniach egzekucyjnych²³, po dokonaniu zajęcia rachunku bankowego zobowiązanego, bank pismem z 3 stycznia 2012 r. (wpływ do ZUS

¹⁸ W dniach: 8 listopada 2012 r., 11 grudnia 2012 r. 1 sierpnia 2013 r.

¹⁹ TW 4280013001448-50, dotyczące jednego płatnika.

²⁰ Dz. U. Nr 137, poz. 1541, zwane dalej rozporządzeniem wykonawczym.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

²² TW 1280012007188, TW 42800120012001369, TW 4280012000099, TW 1280012005662, TW 4280012004914 -16,

²³ TW 1280711005776-78, dotyczące jednego płatnika.

9 stycznia 2012 r.) poinformował, że nastąpił zbieg egzekucji i do jej łącznego prowadzenia został wyznaczony komornik sądowy. Oddział przekazał tytuły komornikowi sądowemu 8 marca 2012 r., tj. prawie po dwóch miesiącach.

Kierownik Wydziału Realizacji Dochodów w Inspektoracie w Ostrołęce wyjaśniła, że po otrzymaniu zawiadomienia z banku o zbiegu egzekucji, próbowano ustalić inny środek do prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 261-545, tom II str. 348)

Ustalono, że 23 sierpnia 2012 r. wystawiono dziewięć tytułów wykonawczych²⁴ na łączną kwotę 51,9 tys. zł na zaległość za okres XI/2010 – I/2011. Na podstawie tych tytułów, 6 września 2012 r. dokonano zajęcia rachunku bankowego płatnika. Po uzyskaniu odpowiedzi z banku Oddział 15 listopada 2012 r. wycofał zawiadomienie o zajęciu. Według zapisów na koncie płatnika, należności ujęte w ww. tytułach były zapłacone w dniu wystawienia tytułów wykonawczych (w części na drodze postępowania egzekucyjnego).

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników wyjaśniła, że na koncie płatnika prowadzono egzekucję w systemie ARS i następnie w systemie FW. Przy wystawianiu tytułów w aplikacji FW nie zaewidencjonowano wpłat uzyskanych w ramach prowadzonego postępowania w systemie ARS. Powyższa sytuacja zaistniała z winy pracownika, który sam skorygował własną pomyłkę, co skutkowało wycofaniem tytułów egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 261-328, tom II str. 223)

Kontrolą objęto postępowania Oddziału w wobec 10 płatników składek wykazanych w raporcie²⁵ z systemu SEKiF²⁶, dotyczącym kont nieobjętych egzekucją lub ulgą, o kwotach zaległości powyżej 100 tys. zł.

Ustalono, że w przypadku trzech płatników²⁷, w raporcie zostały wykazane zaległości z lat 1999 – 2002, które wygasły wskutek przedawnienia i zostały odpisane na kontach płatników w aplikacji FW. Przyczyną braku ujęcia zdarzeń w SEKiF, był brak realizacji zleceń w aplikacji NX, służącej do obsługi not księgowych. Oddział zgłaszał na portalu użytkownika KSI ZUS²⁸ problem braku możliwości sporządzenia wymaganych not w systemie i do dnia 25 listopada 2013 r. nie został on rozwiązany.

Analiza zaległości czterech płatników²⁹ wykazała, że pomimo ujęcia ich w raporcie jako nieobjęte egzekucją, czynności egzekucyjne ewidencjonowane były w systemach ARS i FW. Ponadto w jednym przypadku³⁰ raport wykazał na koncie płatnika zaległość w wysokości 2 357,4 tys. zł, pomimo że w aplikacji FW konto wykazywało nadpłatę. Przyczyną ujęcia tych zaległości w raporcie był brak uzgodnień kont płatników.

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek wyjaśniła, że uzgadnianie kont, w celu przepięcia na docelowy system rozliczeń w SEKiF, prowadzone jest sukcesywnie od września 2013 r. a wykazane w raporcie konta na dzień jego generowania nie były uzgodnione i przeniesione do SEKiF.

(dowód: akta tom II str. 121-224)

²⁴ TW 1280012010542 – 50, dotyczących jednego płatnika

²⁵ Raport sporządzony w aplikacji SEKiF w dniu 5 listopada 2013 r., zawierający 35 płatników

²⁶ System Ewidencji Kont i Funduszy

²⁷ Pozycje 19, 20, 31 w raporcie z 4 listopada 2013 r.

²⁸ Kompleksowy System Informatyczny, zgłoszenia w dniach 14 października 2013 r. i 5 listopada 2013 r.

²⁹ Poz. 11, 15, 16, 24 raportu z systemu SEKiF

³⁰ Poz. 10 raportu z systemu SEKiF

W przypadku jednego płatnika³¹, w raporcie wykazano zaległość za sierpień 2013 r. pomimo, że zaległość ta została objęta tytułem wykonawczym w dniu 29 października 2013 r. Zmiana statutu zaległości na objętą postępowaniem egzekucyjnym nastąpiła 5 listopada 2013 r., po doręczeniu tytułu zobowiązaniem.

Ustalono, że na dzień sporządzenia raportu nie zostały objęte upomnieniem zaległości³² z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za VIII i XI/2013 r. (termin płatności: 16 września i 15 października 2013 r.) w łącznej kwocie 313 tys. zł. Oddział wysłał do zobowiązanego upomnienie 6 listopada 2013 r.

Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek wyjaśniła, że upomnienia wysłane zostały zgodnie z obowiązującymi standardami prowadzenia rozliczeń na kontach płatników składek.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami rozliczeń kont płatników, w uzasadnionych ekonomicznie przypadkach istnieje możliwość zwiększenia częstotliwości kierowania należności do przymusowego dochodzenia.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 121-224)

Oddział sporadycznie korzystał z uprawnienia określonego w art. 86 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³³, umożliwiającego dokonanie oględzin składników majątku płatników, zalegających z opłatą należności z tytułu składek. W okresie 2012 – 2013 (I półrocze), Oddział przeprowadził cztery ww. kontrole³⁴.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że korzystanie z ww. uprawnienia tylko w wyjątkowych sytuacjach, wynikało z kierowania się zasadą szybkości i prostoty działania oraz ekonomiki prowadzonych postępowań. Komórki realizacji dochodów wyposażone są w narzędzia umożliwiające pozyskiwanie informacji o składnikach majątkowych dłużników. Kontrolę w trybie powołanego artykułu można przeprowadzić tylko w stosunku do czynnych płatników składek, którzy nie dokonali wyrejestrowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 203-206, 250-251)

NIK zwraca uwagę, że w okresie wzrostu zaległości z tytułu składek ZUS oraz spadku efektywności ich egzekucji, Oddział powinien podejmować intensywne działania w celu ustalenia majątku dłużnika. Czynności kontrolne podejmowane u płatnika stwarzają możliwość uzyskania informacji o sytuacji majątkowej zobowiązanego, niedostępnych w inny sposób (np. w zakresie wierzytelności handlowych).

Oddział nie składał skarg do urzędów skarbowych na prowadzone postępowanie egzekucyjne. W siedmiu przypadkach Oddział złożył zażalenia na postanowienia naczelników urzędów skarbowych w sprawie obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w czterech postępowaniach uchylił zaskarżone postanowienia i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji m.in. ze względu na zawyżenie przez organ egzekucyjny kosztów egzekucyjnych³⁵.

W Oddziale prowadzono kontrolę prawidłowości naliczania opłaty komorniczej³⁶ przez prowadzące postępowania organy egzekucyjne, w wysokości określonej w art.

³¹ Poz. 6

³² Poz. 32

³³ Dz. U. z 2009 r. Nr 205 poz. 1585 ze zm.

³⁴ Dla porównania w 2010 r. 11 kontroli

³⁵ Dotyczyło postanowień wydanych przez Naczelników Urzędów Skarbowych w Wyszkowie, w Mińsku Mazowieckim, w Płońsku, w Legionowie.

³⁶ Art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

1 a pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Analizowano przekazywane przez urzędy skarbowe zawiadomienia o obciążeniu wierzyciela opłatą komorniczą oraz wysokości przelanych kwot.

(dowód: akta kontroli tom I str. 545, tom II str. 236-326)

W celu zwiększenia efektywności egzekucji, Oddział podejmował działania związane z ustaleniem wierzytelności podlegających dochodzeniu, w oparciu o listy szacowanych zadłużeń, przekazywane przez Centralę ZUS. Oddział miał najniższy ze wszystkich jednostek ZUS, wskaźnik udziału kont z szacowanym zadłużeniem powyżej 500 zł bez działań zmierzających do ich likwidacji (1,96%, przy średniej w kraju 5,53%).

W I półroczu 2013 r. Oddział podjął działania polegające na nawiązywaniu kontaktu z płatnikami posiadającymi największe zaległości, w celu uregulowania przez nich należności, bądź określenia warunków zmierzających do ich zapłaty. W toku akcji wysłano 1282 zaproszenia do dłużników, odbyło się 93 spotkań, złożono 80 oświadczeń majątkowych oraz dłużnicy wystąpili z wnioskami o uregulowanie zadłużenia, w tym spłatę w systemie ratalnym. Intencją ww. działań było uzyskanie informacji o wierzytelnościach, nadpłatach w podatku, rachunkach bankowych, majątku zbywalnym, nieruchomościach itp. Ponadto udzielano informacji płatnikom w zakresie udzielenia pomocy Zakładu w spłacie zadłużenia, z określeniem warunków, trybu postępowania, skompletowania niezbędnej w sprawie dokumentacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 247-248, tom II str. 339-345)

Kontrolą objęto 8 postępowań egzekucyjnych zakończonych wydaniem w 2013 r., przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Płocku, postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Ustalono, że w odniesieniu do jednego postępowania³⁷ Oddział skorzystał z uprawnienia do uzyskania informacji o sposobie załatwienia tytułów wykonawczych, wynikającego z § 8 rozporządzenia wykonawczego. Ponadto w trzech przypadkach, Oddział przekazał do US w Płocku listę dłużników, w celu analizy skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-54, 90-118)

Kierownik referatu egzekucji wyjaśniła, że w związku z trwającymi od początku 2013 r. pracami nad udostępnieniem aplikacji, umożliwiającej pozyskiwanie informacji o przebiegu postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych, ograniczono wysyłanie ponagleń/zapytań w tym okresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 349-350)

W 2012 roku Wydział Kontroli Wewnętrznej przeprowadził w Oddziale kontrolę problemową w zakresie prawidłowości i terminowości postępowania egzekucyjnego. W dwóch przypadkach, na 40 badanych spraw, stwierdzono opóźnienie we wdrażaniu egzekucji własnej oraz brak działań zmierzających do zastosowania nowego środka egzekucyjnego, umożliwiającego dalsze prowadzenie egzekucji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5, tom II str. 327-338)

W okresie 2012 – 2013 (I półrocze) do oddziału wpłynęło 15 skarg, zarzutów i zażaleń na przebieg postępowania egzekucyjnego lub na czynności egzekucyjne. Wszystkie z ww. spraw kierowane były do podległych Oddziałowi inspektoratów lub

³⁷ Postępowanie egzekucyjne umorzone postanowieniem 98/27/JD z 13 lutego 2013 r.

Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie. Kontrola spraw skierowanych do inspektoratów w Ciechanowie, Makowie Mazowieckim i Gostyninie (7 spraw) wykazała, że w czterech przypadkach organ odwoławczy – Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie uchylił zaskarżone postanowienia Oddziału, w tym trzy postanowienia w sprawie odmowy uznania zgłoszonych zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej³⁸ oraz jedno postanowienie w sprawie odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych³⁹ i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

W ocenie organu odwoławczego, konstrukcja postanowień, w których odmówiono uznania zgłoszonych zarzutów w sprawie prowadzonej egzekucji administracyjnej była nieprawidłowa. Organ odwoławczy uznał także, że w postanowieniu w sprawie odmowy umorzenia kosztów egzekucyjnych, wskutek nieskuteczności zajęcia nadpłaty w podatku, nie było podstaw do obciążenia dłużnika opłatą za zajęcie prawa majątkowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 209-225)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przeciwdziałanie występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek (tzw. szarej strefy) jest na stałe wpisane w zakres badań kontrolnych podejmowanych przez Wydział Kontroli Płatników Składek. Zmiany przepisów w sferze ubezpieczeń społecznych, orzecznictwo sądowe skutkują poszukiwaniem przez płatników składek nowych możliwości unikania obciążeń publicznoprawnych. Do najczęstszych przypadków należą, np.:

- zawieranie umów cywilno-prawnych, szczególnie umów o dzieło, które nie rodzą obowiązku zgłaszania do ubezpieczeń społecznych jednakże ich faktyczna realizacja odbywa się w warunkach typowych dla umowy o pracę np. w przypadku kierowców w transporcie krajowym i międzynarodowym, budownictwie, umowy zawierane przez agencje pośrednictwa pracy ze studentami, agencje ochrony mienia i osób,
- niezgłoszenie do ubezpieczeń społecznych pracowników bądź zgłaszanie w okresach niezgodnych z zawartą umową o pracę,
- deklarowanie przez płatników podstaw wymiaru składek niższych, niż faktycznie wypłacone wynagrodzenie.

Konsekwencją ustaleń dokonanych w trakcie kontroli, w przypadkach wskazanych powyżej, jest objęcie ubezpieczeniami społecznymi, wyłączenie z ubezpieczeń, przypis składek lub odpis składek, zwrot nienależnie pobranych świadczeń. Jednocześnie, w ZUS wykształciła się praktyka współpracy i wzajemnego informowania o przypadkach stwierdzenia nielegalnych praktyk stosowanych przez płatników składek. Departament Realizacji Dochodów, jak również oddziały ZUS, na bieżąco informują pozostałe jednostki o podejrzeniu wystąpienia negatywnych zjawisk polegających na unikaniu opłacania należnych składek. Aktualnie, w Oddziale prowadzone jest postępowanie dotyczące spółek, które pod pozorem przejęcia pracowników w trybie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁰ dokonywały tzw. outsourcingu kadrowo-płacowego. W ramach zawieranych z zakładami pracy porozumień, firmy przejmowały obsługę w zakresie dokumentacji pracowniczej i płacowej, uzyskując z tego tytułu wynagrodzenie. Wobec konieczności ustalenia rzeczywistego pracodawcy, a tym samym faktycznego płatnika składek, wydział ubezpieczeń i składek skierował do wydziału kontroli płatników składek, wnioski o przeprowadzenie kontroli doraźnych u

³⁸ Postanowienia: Nr 280400/44/269/2012/RED/7571395998 z 24 stycznia 2012 r., Nr 280400/44/898/2012/RED/7571395998 z 2 marca 2012 r. Nr 280400/44/1511/2012/RED/7571395998 z 16 kwietnia 2012 r.

³⁹ Postanowienie Nr 28000/RED/422/17/2012/ 7761272483 z 1 czerwca 2012 r.

⁴⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

płatników składek podejrzanych o stosowanie powyższych praktyk. Na podstawie protokołów przeprowadzonych kontroli, wydział ubezpieczeń i składek przygotował decyzje stwierdzające prawidłowy okres podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym oraz postawy wymiaru składek na ubezpieczenia z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę u faktycznego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 249-250)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Opóźnienia w wystawianiu upomnień wzywających zobowiązanych do zapłaty należności.
2. Objęcie dziewięcioma tytułami wykonawczymi zapłaconej należności i wszczęcie na ich podstawie postępowania egzekucyjnego.
3. Przekazanie komornikowi sądowemu dokumentacji egzekucyjnej po dwóch miesiącach od uzyskania informacji o zbiegu egzekucji.
4. Uchybienia proceduralne w wydawanych postanowieniach dotyczących prowadzonej egzekucji administracyjnej, skutkujące ich uchyleniem przez organ odwoławczy.
5. Sporadyczne korzystanie z uprawnień do kontroli organu egzekucyjnego, wynikających z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz kontroli płatników składek, w celu ustalenia źródeł majątku zobowiązanego.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

W ZUS opracowane zostały *Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek*, przekazane do Oddziału⁴¹, z zaleceniem stosowania do wniosków w sprawie ulg, wpływających od 1 kwietnia 2010 r. Szczegółowe zasady prowadzenia postępowań zostały uregulowane w instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴².

(dowód: akta kontroli str. 79-142)

Kontrolą objęto 30 postępowań w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS (po 15 z każdego roku objętego kontrolą)⁴³. Ustalono, że przy udzielaniu ulg w spłacie należności z tytułu składek przestrzegane były przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

⁴¹ Pismo Członka Zarządu ZUS Nr 994600/0214-14/2010 z 5 marca 2010 r.

⁴² Załącznik nr 1 do Uchwały nr 12/2010 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 27 stycznia 2010 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

⁴³ Doboru spraw do kontroli dokonano z elektronicznej ewidencji wniosków o udzielenie ulgi i umorzenie składek, w sposób losowy (prosty dobór losowy z wykorzystaniem tablic liczb losowych), po pięć postępowań w zakresie umorzeń, odroczeń terminu płatności, układów ratalnych - w każdym roku objętym kontrolą

oraz wewnętrzne wytyczne ZUS. Przyznanie ulgi poprzedzone było badaniem przez Oddział sytuacji finansowej i majątkowej podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie. Umożnienie należności dokonywano w sytuacji całkowitej ich nieściągalności, na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁴ lub art. 28 ust. 3a tej ustawy. Wnioski o przyznanie ulg opiniowane były przez komisję ds. ulg i umorzeń w Oddziale, wydanie opinii uzasadniał materiał dowodowy zebrany w danej sprawie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 79-182, tom II str. 351-358)

W okresie objętym kontrolą, zmniejszyła się ilość decyzji i kwota należności objętych umorzeniem na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W 2010 r. wydano 17 decyzji, w których umorzeniem objęto kwotę 159,8 tys. zł⁴⁵, w 2012 r. - 11 decyzji na kwotę 125,5 tys. zł i w I półroczu 2013 r. - jedną decyzję na kwotę 0,2 tys. zł. Zawarto z płatnikami 227 umów cywilnoprawnych w zakresie rozłożenia należności na raty oraz odroczenia terminu płatności na kwotę 9 251,6 tys. zł. Wzrost w 2012 r. kwoty należności rozłożonych na raty i w I półroczu 2013 r. kwoty należności odroczonych, wynikał z pogarszającej się sytuacji dużych podmiotów, głównie zakładów opieki zdrowotnej.

Kierownik referatu ds. ulg i umorzeń wyjaśniła, że przyczyną spadku liczby umorzeń należności z tyt. składek ZUS, była malejąca liczba wniosków w związku z wejściem w życie innych przepisów umożliwiających umorzenie należności.

(dowód: akta kontroli tom I str. 173)

Proces udzielania ulg wspierały aplikacje informatyczne FW, ARS, EW (Elektroniczna ewidencja wniosków o udzielenie ulgi lub umorzenie składek) i KRIOPP (Ocena ratingowa i obliczanie pomocy publicznej). Wskazane aplikacje umożliwiały monitorowanie procesu udzielania ulg. System informatyczny nie umożliwiał na szczeblu Oddziału generowania raportu w zakresie listy płatników niewywiązujących się z warunków realizacji umów w spłacie należności (układów ratałnych, odroczeń terminów płatności). Monitorowanie realizacji umów odbywało się poprzez analizę danych dotyczących poszczególnych płatników.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 228-233)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Oddziału w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

- 1) Wyeliminowanie opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych,
- 2) Rzetelne wystawianie tytułów wykonawczych,
- 3) Korzystanie, w uzasadnionych przypadkach, z uprawnień do kontroli dłużników w celu ustalenia ich sytuacji majątkowej.

⁴⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁴⁵ Suma składek i odsetek od nieterminowych płatności

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 12 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Grzegorz Kapela
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis