

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

KPZ/DPiSS-41003-01

Nr ewid.: 164/2002/P/01/091/KPZ

INFORMACJA

**o wynikach kontroli
egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Warszawa

lipiec

2002 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	5
2.1. Uwarunkowania przebiegu egzekucji i jej efekty w badanym okresie	6
2.2. Inne ważniejsze ustalenia kontroli	10
3. Uwagi i wnioski	13
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	15
1. Charakterystyka stanu prawnego	15
2. Istotne ustalenia kontroli	25
2.1. <i>Ustalenia kontroli w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych</i>	25
2.2. <i>Ustalenia kontroli w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych</i>	36
2.2.1. Należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne	36
2.2.2. Prowadzenie przez ZUS własnej egzekucji administracyjnej	38
2.2.3. Terminowość realizacji własnej egzekucji administracyjnej	39
2.2.4. Wykorzystywanie uprawnień w zakresie stosowania środków egzekucyjnych	40
2.2.5. Terminowość przekazywania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych	41
2.2.6. Wystawianie tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych	42
2.2.7. Przedawnienie należności z tytułu składek	43
2.2.8. Przeciwdziałanie występowaniu negatywnych zjawisk towarzyszących egzekucji administracyjnej urzędów skarbowych, w tym przewlekłości prowadzenia postępowań egzekucyjnych	44
2.3. <i>Ustalenia kontroli w urzędach skarbowych</i>	45
2.3.1. Terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych	47
2.3.2. Prowadzenie egzekucji oraz obciążanie zobowiązanych kosztami egzekucyjnymi	51
2.3.3. Prowadzenie rozliczeń z ZUS wyegzekwowanych wierzytelności	53
2.3.4. Mechanizmy korupcjogenne	55
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO	56
Załącznik 1 – Wykaz skontrolowanych jednostek	
Załącznik 2 – Wykaz podstawowych aktów prawnych	

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola oznaczona nr P/01/091 – „Egzekucja na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek”, jest kontrolą planową i przeprowadzona została z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności oddziałów ZUS i urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Tematyka kontroli obejmowała w szczególności następujące zagadnienia:

- czy w ramach prowadzonej przez oddziały ZUS egzekucji wykorzystywano wszystkie instrumenty przewidziane prawem w celu wyegzekwowania zaległych składek, w tym także bez zbędnej zwłoki kierowano tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych,
- czy w przypadku stwierdzenia przez oddziały ZUS opóźnień urzędów skarbowych w realizacji tytułów wykonawczych bądź małej skuteczności egzekucji, przeprowadzano analizę przyczyn tego stanu i jakie podejmowano działania usprawniające,
- czy urzędy skarbowe korzystały ze wszystkich, przewidzianych prawem, form egzekwowania zaległych składek na rzecz ZUS,
- czy w sposób prawidłowy urzędy skarbowe obciążały ZUS kosztami egzekucji?

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”. Ocenę dokonano według kryteriów legalności, celowości gospodarności i rzetelności, wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Kontrolę przeprowadzono w 32 jednostkach, tj. w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, 15 oddziałach ZUS (29,4 %) i 16 urzędach skarbowych (4,5 %). Badaniami objęto okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 30 września 2001 r.¹ W kontroli uczestniczyły wszystkie delegatury NIK oraz Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia.

¹ Podstawowe dane i wskaźniki przedstawiono na dzień 31 grudnia 2001 r. Źródło: „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 73 oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego w 2001 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych” – maj 2002 r. (Nr ewid. 92/2002/P/01/094/KPZ).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Wyboru do kontroli oddziału ZUS dokonywały delegatury NIK. Na podstawie ustaleń dokonanych w oddziałach ZUS wybierano do kontroli urzędy skarbowe o największej liczbie tytułów wykonawczych przekazywanych przez ZUS do realizacji.

W skontrolowanych jednostkach przeanalizowano łącznie 3.514 tytułów wykonawczych, z tego 2.092 w oddziałach ZUS oraz 1.422 w urzędach skarbowych. Tytuły obejmowano kontrolą według podziału na: tytuły ściągnięte, zwrócone wskutek nieściągalności, wycofane lub zwrócone bez realizacji należności oraz tytuły zrealizowane w inny sposób.

(Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do niniejszej informacji).

Zagadnienia dotyczące realizacji zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie uzyskiwania dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie, NIK badała w 1994 r. w kontroli przeprowadzonej przez Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia². Głównymi ustaleniami tej kontroli były m.in.:

- nieterminowe kierowanie zadłużeń do przymusowego dochodzenia,
- przewlekły tryb i niska skuteczność egzekucji,
- bierna współpraca z urzędami skarbowymi.

Zastrzeżenia do działalności urzędów skarbowych dotyczyły głównie spadku efektywności egzekucji, wynikającego m.in. z opóźnionego wszczynania i wydłużania czasu postępowań egzekucyjnych, bezzasadnego odstępowania od czynności egzekucyjnych, umarzania postępowań, niepodjęmania przez urzędy radykalnych, przewidzianych prawem środków egzekucyjnych oraz nieprawidłowego podziału wyegzekwowanych kwot, w przypadku zbiegu egzekucji zobowiązań podatkowych i z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Efektywność egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne była także przedmiotem analizy (głównie na podstawie danych ze sprawozdań), w corocznych kontrolach wykonania budżetu państwa w części 73 – ZUS oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego. Przeprowadzona w I kwartale 2001 r. kontrola realizacji planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na 2000 r. przez oddziały ZUS oraz przebiegu wykonywania niektórych zadań ustawowych³, z udziałem wszystkich delegatur NIK, wykazała niską efektywność egzekucji ZUS i urzędów

² „Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie uzyskiwania dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie” – maj 1995 r. (Nr ewid. 28/95/40/A/94).

³ „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2000 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – część 73 oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego” – czerwiec 2001 r. (Nr ewid. 66/2001/P00101/DPS).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

skarbowych. Ponadto stwierdzono m.in. nieobejmowanie przez ZUS egzekucją wszystkich należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz brak informacji Zakładu o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników składek za okres od stycznia do grudnia 1999 r.

Również kontrola przeprowadzona przez Departament Budżetu Państwa w IV kwartale 2000 r., dotycząca działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych⁴, ujawniła nieprawidłowości w zakresie działania urzędów. Stwierdzono opieszale i mało skuteczne egzekwowanie podatkowych należności budżetu państwa. Według stanu na dzień 30 czerwca 2000 r., bez uzasadnionych przyczyn, w 14 urzędach skarbowych nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych w stosunku do zaległości wymagalnych wynoszących co najmniej 73,6 mln zł, co stanowiło ok. 15% ogółu zaległości odnotowanych w tych urzędach.

Kontrola wewnętrzna, przeprowadzona w II kwartale 2001 r. przez Departament Rewizji Wewnętrznej Centrali Zakładu w oddziałach ZUS, ujawniła szereg nieprawidłowości w kierowaniu należności do przymusowego dochodzenia. Stwierdzono m.in. brak egzekucji, podejmowanie jej z opóźnieniem oraz obejmowanie egzekucją nienależnych składek.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Kontrola dotyczyła egzekucji należności z tytułu składek. Na proces ten pośredni wpływ miał sposób ustalania zaległości, który był obarczony nieprawidłowościami wynikającymi w głównej mierze z nie w pełni sprawnego systemu informatycznego Zakładu (KSI ZUS).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przebieg egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek w latach 1999-2001, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższą ocenę uzasadnia m.in. zintensyfikowanie działań egzekucyjnych, co spowodowało uzyskanie wyższych przychodów z tego tytułu. Ponadto Zakład w okresie objętym kontrolą podjął szereg działań wzmacniających nadzór nad wykonywaniem przez podległe jednostki zadań oraz dokonał wdrożenia nowych aplikacji systemu informatycznego, usprawniających proces egzekucji należności z tytułu składek.

⁴ „Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych” – kwiecień 2001 r. (Nr ewid. 21/2001/P/00/015/DBP).

2.1. Uwarunkowania przebiegu egzekucji i jej efekty w badanym okresie

Rozpoczęta z dniem 1 stycznia 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych wiązała się z jednoczesnym wdrożeniem Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS. Opóźnienia i niepełne wdrożenie wszystkich aplikacji systemu informatycznego miały negatywny wpływ na egzekucję należności z tytułu składek. I tak:

- 1) w 1999 r. nastąpiło załamanie się systemu rozliczeń płatności składek do ZUS z powodu braku możliwości ustalania należności. Zakład wyłącznie egzekwował należności powstałe do końca 1998 r.;
- 2) w 2000 r. ZUS odzyskał w ograniczonym stopniu zdolność ustalania bieżących należności. Tytuły egzekucyjne były wystawiane na bieżąco oraz za rok 1999. Zakład intensyfikował działania egzekucyjne;
- 3) w 2001 r. dalsza intensyfikacja działań egzekucyjnych Zakładu - wprowadzenie w urzędach skarbowych nowego podsystemu informatycznego spowodowało wzrost liczby przekazywanych przez ZUS tytułów wykonawczych.

W okresie objętym kontrolą, tj. 1999 r. - 2001 r. (3 kwartały), Zakład w sposób niepełny wywiązywał się z nałożonych na niego zadań ustawowych. Począwszy od 1999 r. ZUS nie posiadał pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników za okres od stycznia do grudnia 1999 r. Ustalanie zadłużenia płatników za powyższy okres odbywało się w tzw. trybie awaryjnym, tj. w drodze przeprowadzenia kontroli u płatników składek. W konsekwencji ZUS nie w pełni realizował zadania wynikające z art. 34 ust. 1 i art. 68 pkt 1 lit. c) i e)⁵ ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - między innymi w zakresie wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenia społeczne (str. 25-26, 32).

ZUS w szczególności nie znał rzeczywistego zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń

⁵ Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), Zakład zapewnia rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek w sposób uregulowany niniejszą ustawą. Natomiast zgodnie z art. 68 pkt 1 ustawy do zakresu działania Zakładu należy między innymi realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności:

- lit. c) wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 grudnia 2000 r.),
- lit. e) prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Pracowniczych, za okres od stycznia 1999 r. do chwili obecnej. Zakład prowadził ewidencję powyższych należności według sald „Wn” (nie zadłużeń) w aplikacjach przejściowych na poziomie oddziałów Zakładu. Salda te obarczone były dużym marginesem błędu i nie odzwierciedlały rzeczywistego zadłużenia płatników składek. Stan ten opóźnił ujawnienie, a następnie rozpoczęcie stosownych czynności w procesie dochodzenia należności przez służby ZUS (str. 28-29).

W konsekwencji egzekucja administracyjna nie była prowadzona wobec wszystkich należności Zakładu. Żaden z oddziałów ZUS nie znał faktycznego stanu należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne FP i FGŚP powstałego po wdrożeniu reformy systemu emerytalnego. Oddziały ZUS mogły wykazywać rzeczywiste należności płatników jedynie dla zadłużenia powstałego do końca roku 1998 – ewidencjonowanego w systemie komputerowym ARS-98 (Automatyczna Rejestracja Składek) (str. 29, 36-38).

Na koniec roku 1999 stan zadłużenia płatników składek na ubezpieczenia społeczne wyniósł ogółem 9.740,5 mln zł. Z kolei na koniec 2000 r. – 10.308,4 mln zł i był większy o 576,9 mln zł, tj. o 5,8 % od stanu na koniec 1999 r. Zadłużenie z tego tytułu na koniec 2001 r. wynosiło 10.315,8 mln zł i w stosunku do 2000 r. było większe o 7,4 mln zł, tj. o 0,1 %⁶ (str. 28).

Szacunkowe należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (według sald „Wn”) na koniec 1999 r. wynosiły ogółem 167,6 mln zł w tym: ubezpieczenie zdrowotne – 112,8 mln zł, FP i FGŚP – 54,8 mln zł. Na koniec 2000 r. należności z tego tytułu wyniosły 2.922,8 mln zł (ubezpieczenie zdrowotne – 2.290,8 mln zł, FP i FGŚP – 632,0 mln zł). Z kolei na koniec 2001 r. należności te wyniosły ogółem 5.668,9 mln zł (ubezpieczenie zdrowotne – 4.467,3 mln zł, FP i FGŚP – 1.201,6 mln zł) i były prawie dwukrotnie wyższe w porównaniu do roku 2000 (str. 28).

Zakres stosowanych przez ZUS działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu składek (egzekucyjnych, stosowania ulg oraz innych działań), w stosunku do zadłużenia globalnego, zwiększył się w badanym okresie. W 1999 r. działaniami tymi objęto 71,7 % zadłużenia⁷, w 2000 r. – 77,8 %, a na koniec 2001 r. – 89,6 % (str. 30).

W badanym okresie zwiększyła się efektywność egzekucji wobec płatników składek, zwłaszcza egzekucji własnej, prowadzonej przez oddziały Zakładu. Wskaźnik efektywności

⁶ Stany zadłużeń według wartości nominalnej.

⁷ Zadłużenia ustalonego w tzw. trybie awaryjnym – poprzez prowadzenie kontroli u płatników składek.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS zwiększył się z 18,2 % w 1999 r. do 26,3 % w 2000 r., tj. o 8,1 punktu procentowego oraz do 38,8 % na koniec 2001 r., tj. o 12,5 punktu procentowego w porównaniu do 2000 r. (str. 30).

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe utrzymywał się na niskim poziomie, pomimo działań Zakładu w celu zwiększenia, m.in. poprzez interwencje w urzędach oraz kierowanie pism do Ministerstwa Finansów. Według danych ZUS wskaźnik ten w 1999 r. wynosił 14,0 %, w 2000 r. – 8,3 %, tj. mniej o 5,7 punktu procentowego, a na koniec 2001 r. – 12,5 %, tj. wzrost o 4,2 punkty procentowe w porównaniu do 2000 r.⁸ (str. 31).

W 1999 r., w ramach poszczególnych rodzajów egzekucji (własnej prowadzonej przez ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe oraz kierowanej przez Zakład w pozostałym trybie⁹), skierowano do przymusowego dochodzenia 1.103.370 tytułów i zajęć na kwotę ogółem 3.432,9 mln zł (średnia wartość 1 tytułu/zajęcia wynosiła 3.111 zł). W 2000 r. do przymusowego dochodzenia skierowano 1.140.813 tytułów i zajęć na kwotę ogółem 8.409,2 mln zł (średnia wartość 1 tytułu/zajęcia wynosiła 7.371 zł). W porównaniu do 1999 r. wystąpił wzrost odpowiednio o 37.443 tytuły (3,4 %) i o 4.976,3 mln zł (145,0 %). W 2001 r. skierowano do przymusowego dochodzenia 2.908.221 tytułów i zajęć na kwotę ogółem 7.550,6 mln zł (średnia wartość 1 tytułu/zajęcia wynosiła 2.596 zł). W porównaniu do 2000 r. wystąpił wzrost liczby tytułów o 1.767.408 (154,9 %). natomiast wartościowo spadek o kwotę 858,6 mln zł (10,2 %) (str. 29-30).

Odnutowany w 2001 r. wzrost liczby tytułów wykonawczych wystawianych przez ZUS do realizacji przez urzędy skarbowe oraz spadek średniej wartości 1 tytułu (z 7.371 zł w 2000 r. do 2.596 zł w 2001 r.) wynikał z narzuconego przez podsystem informatyczny EGAPOLTAX odmiennego sposobu ewidencjonowania przebiegu egzekucji w tych urzędach. Przekazywane przez ZUS jednopozycyjne tytuły wykonawcze, obejmujące zadłużenie za okres kilku lub kilkunastu miesięcy, zastąpiono tytułami wielopozycyjnymi, wystawianymi oddzielnie za każdy miesięczny okres zadłużenia. W efekcie przekazywano do urzędów skarbowych tytuły dotyczące nawet kilkunastozłotowych należności (str. 30).

Z kolei przyczyną zmniejszenia się kwoty skierowanej do przymusowego dochodzenia (z 8.409,2 mln zł w 2000 r. do 7.550,6 mln zł w 2001 r.) było zawarcie przez ZUS w 2001 r.

⁸ Według danych Ministerstwa Finansów, wskaźnik efektywności egzekucji administracyjnej należności ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe, w 1999 r. wynosił 19,6 %, w 2000 r. – 14,1 %, a na koniec czerwca 2001 r. – 10,0 %. Różnica pomiędzy wskaźnikami efektywności egzekucji wykazywanymi przez ZUS i MF wynika z zastosowania różnych metodologii wyliczeń.

⁹ Egzekucja prowadzona przez sąd oraz syndyka masy upadłościowej.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

umów oddłużeniowych z podmiotami z branż objętych restrukturyzacją (na kwotę około 3,8 mld zł), a tym samym kierowanie do egzekucji niższych kwot zadłużenia (*str. 30*).

W wyniku egzekucji administracyjnej prowadzonej przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe oraz egzekucji w pozostałym trybie, w 1999 r. uzyskano przychody w łącznej kwocie 474,2 mln zł. W 2000 r. uzyskano przychody (z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji, które począwszy od stycznia 2001 r. ujmowane są odrębnie) w kwocie 711,7 mln zł, tj. o 237,5 mln zł (o 50,1 %) więcej niż w 1999 r. Na koniec 2001 r. wpłaty z egzekucji (bez wpłat dłużników po wdrożeniu egzekucji) wyniosły ogółem 1.353,5 mln zł i były wyższe o 641,8 mln zł, tj. o 90,2 % od wpłat z tego tytułu dokonanych w 2000 r. (*str. 31-32*).

Wzrost liczby tytułów wykonawczych otrzymywanych z ZUS do realizacji powodował powstawanie opóźnień w procesie egzekucji należności Zakładu prowadzonej przez urzędy skarbowe (*str. 48-49*).

Na koniec września 2001 r., w porównaniu do analogicznego okresu w 2000 r., wydłużył się czas prowadzonych postępowań egzekucyjnych przez urzędy skarbowe. Liczba postępowań egzekucyjnych prowadzonych do 6 miesięcy zwiększyła się o 35,9 %, prowadzonych do 9 miesięcy zwiększyła się o 29,9 %. Jedyne w grupie postępowań prowadzonych w przedziale czasowym od 1,5 do 2 lat wystąpił spadek - o 27,1 %. Z kolei liczba postępowań prowadzona do 3 lat wzrosła o 19,0 %, także wzrosła o 5,3 % liczba postępowań prowadzonych przez okres ponad 3 lat (*str. 47*).

W urzędach skarbowych średni czas realizacji tytułów wykonawczych dotyczących wierzytelności ZUS wynosił około trzy miesiące, przy jednoczesnej tendencji skracania się tego okresu z 117 dni w 1999 r. do 97 dni w 2000 r. oraz do 81 dni w III kwartałach 2001 r. W latach 1999-2000, średni czas realizacji tytułów wykonawczych dotyczących wierzytelności ZUS był dłuższy od średniego czasu egzekucji pozostałych wierzytelności realizowanych przez urzędy skarbowe. I tak, wierzytelności ZUS egzekwowano dłużej od pozostałych o 20 dni w 1999 r., o 19 dni w 2000 r. oraz o 1 dzień w III kwartałach 2001 r. (*str. 48*).

Podstawowe dane statystyczne przebiegu i wyników egzekucji (Tab. 1) oraz wskaźników efektywności (Tab. 2) zawarto w poniższych zestawieniach tabelarycznych.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Tabela 1

(kwoty w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	31.12. 1999 r.	31.12. 2000 r.	31.12. 2001 r.	4:3 (%)	5:4 (%)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Zadłużenie z tytułu składek na FUS	9.740,5	10.308,4	10.315,8	105,8	100,1
2.	Szacunkowe zadłużenie pozostałych funduszy, w tym:	167,6	2.922,8	5.668,9	1 743,9	194,0
	– ubezpieczenie zdrowotne	112,8	2.290,8	4.467,3	2 030,9	195,0
	– FP i FGŚP	54,8	632,0	1.201,6	1 153,3	190,1
3.	Liczba tytułów i zajęć skierowanych do przymusowego dochodzenia	1.103.370	1.140.813	2.908.221	103,4	254,9
4.	Kwota tytułów i zajęć skierowanych do przymusowego dochodzenia	3.432,9	8.409,2	7.550,6	245,0	89,8
5.	Przychody uzyskane z egzekucji	474,2	711,7	1.353,5	150,1	190,2

Tabela 2

Lp.	Wyszczególnienie	31.12.1999 r. (%)	31.12.2000 r. (%)	31.12.2001 r. (%)
1.	2	3	4	5
1.	Zadłużenie objęte działaniami egzekucyjnymi	71,7	77,8	89,6
2.	Efektywność egzekucji prowadzonej przez ZUS	18,2	26,3	38,8
3.	Efektywność egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe:	14,0	8,3	12,5
	– według danych ZUS	19,6	14,1	10,0 ¹¹
	– według danych MF ¹⁰			

2.2. Inne ważniejsze ustalenia kontroli

Kontrola odnotowała szereg działań podjętych przez Zakład w ramach „Planu Naprawczego i Strategicznego ZUS” z listopada 1999 r., mających na celu poprawę funkcjonowania systemów informatycznych i tym samym wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie egzekucji spowodowanych niepełnym wdrożeniem tych systemów. I tak m.in.:

- wdrożono zmodyfikowany program informatyczny ARS 2000, zapewniający możliwość prowadzenia działań egzekucyjnych na nieopłacone należności za okres od stycznia 2000 r.;

¹⁰ Różnica pomiędzy wskaźnikami efektywności egzekucji wykazywanymi przez ZUS i Ministra Finansów wynika z zastosowania różnych metodologii wyliczeń.

¹¹ Dane za I półrocze 2001 r.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

- zakończono prace przygotowawcze nad wdrożeniem podstawowej części Systemu Ewidencji Składek na kontach indywidualnych (SEKIF) na docelowej platformie IBM S-90, umożliwiającą m.in. prowadzenie kont ubezpieczonych;
- wdrożono aplikację „PI” (Punkt Informacyjny) umożliwiającą korygowanie błędów w dokumentach zgłoszeniowych i rozliczeniowych, wstępne rozliczenie konta płatnika i ubezpieczonego oraz określenie bieżącego stanu konta płatnika przed skierowaniem zadłużenia do przymusowego dochodzenia należności;
- wdrożono aplikację „ZS” (Zawiadomienie o błędach) umożliwiającą korygowanie błędów w dokumentach i wystawianie zawiadomień płatników o ich wystąpieniu oraz poczynionych zmianach w dokumentach zgłoszeniowych i rozliczeniowych;
- wdrożono aplikację „GKW” (Grupowa Korekta Wpłat) umożliwiającą korygowanie błędów w dokumentach płatniczych;
- rozszerzono Moduł Obsługi Rachunków Bankowych o funkcję pozwalającą na obsługę korekt wpłat składek błędnie przekazanych przez banki jeszcze na etapie przetwarzania danych;
- wdrożono aplikację „FW” (Rozliczeniowo-egzekucyjna) umożliwiającą prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek i bieżące kierowanie do egzekucji należności za okres od stycznia 1999 r. w oparciu o dane z zasobów KSI.

Kontrola wykazała ponadto zintensyfikowanie sprawowanego przez Zakład nadzoru nad wykonywaniem przez podległe jednostki zadań z zakresu realizacji dochodów, w tym egzekucji należności z tytułu składek (str. 33-34).

Stwierdzone w oddziałach ZUS nieprawidłowości dotyczyły w szczególności (str. 36-45):

- 1) kierowania do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych bez uprzedniego prowadzenia tzw. własnej egzekucji administracyjnej¹². Tym samym pozbawiono się możliwości naliczenia kosztów egzekucyjnych, o których mowa w art. 64 § 1 i § 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³, ponosząc jednocześnie wydatki i koszty oraz opłaty, wymienione w art. 64 § 3 i art. 66 ww. ustawy. Nieprawidłowości (od 22,1 % do 90,0 % zbadanych) stwierdzono w 8 (na 15 skontrolowanych) oddziałach ZUS (53,3 %) (str. 38-39);

¹² Stosownie do postanowienia art. 24 ust. 2 i 3, art. 31 oraz art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.) oddziały ZUS były uprawnione do prowadzenia egzekucji administracyjnej we własnym zakresie.

¹³ J.t. Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

- 2) zwłoki w podejmowaniu egzekucji po ujawnieniu zaległości płatników. Stanowiło to naruszenie dyspozycji § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych¹⁴, który zobowiązywał wierzyciela do bezzwłocznego dokonywania czynności egzekucyjnych. Nieprawidłowości (od 33,3 % do 100,0 % zbadanych) stwierdzono w 7 oddziałach ZUS (46,7 %) (str. 39-40);
- 3) niewykorzystywania wszystkich środków egzekucyjnych, określonych w § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ograniczając się do stosowania środka egzekucyjnego w formie zajęcia rachunku bankowego¹⁵. Zajęcie rachunku bankowego (od 10,0 % do 80,0 % zbadanych), jako jedyne go środka egzekucyjnego, stwierdzono w 8 oddziałach ZUS (53,3 %) (str. 40-41);
- 4) zwłoki w kierowaniu do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych, po stwierdzeniu nieskuteczności własnych działań egzekucyjnych. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Nieprawidłowości (od 8,2 % do 15,9 % zbadanych) stwierdzono w 8 oddziałach ZUS (53,3 %) (str. 41-42);
- 5) niepodejmowania natychmiastowych działań wyjaśniających lub interwencyjnych w przypadku braku egzekucji lub zwłoki w realizacji tytułów wykonawczych przez urzędy skarbowe. Jednostkowe przypadki stwierdzono w 6 oddziałach ZUS (40 %) (str. 44-45);

Stwierdzone w urzędach skarbowych nieprawidłowości dotyczyły w szczególności (str. 45-56):

- 1) opieszałego nadawania biegu tytułom wykonawczym bezpośrednio po ich otrzymaniu z ZUS. Nieprawidłowości (od 8,5 % do 20,3 % zbadanych) stwierdzono w 10 urzędach skarbowych (62,5 %). Ponadto opieszale rozpoczynano czynności egzekucyjne po wydaniu postanowienia o skierowaniu tytułu do egzekucji (od 6,3 % do 39,0 % zbadanych) w 6 urzędach skarbowych (37,5 %). Stwierdzono przerwy w czynnościach

¹⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 510 ze zm.

¹⁵ Przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uprawniał oddziały ZUS również do prowadzenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz z wierzytelności pieniężnych.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

egzekucyjnych lub ich brak (od 16,4 % do 19,9 % zbadanych) w 6 urzędach skarbowych (43,8 %) (str. 49-50);

- 2) niekorzystania z uprawnienia, wynikającego z art. 71 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, umożliwiającego organowi egzekucyjnemu zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku. Niekorzystanie z powyższych uprawnień (od 75,0 % do 100,0 % zbadanych) stwierdzono w 5 urzędach skarbowych (31,3 %) (str. 51-52);
- 3) nieprawidłowego obciążania zobowiązanych kosztami egzekucyjnymi poprzez ich zaniżenie lub zawyżenie co stanowiło naruszenie przepisów art. 64-66 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Spowodowane to było błędnym naliczaniem kosztów egzekucyjnych przez poborców oraz wadami podsystemu informatycznego EGAPOLTAX. Nieprawidłowości (od 4,6 % do 26,6 % zbadanych) stwierdzono w 5 urzędach skarbowych (31,3 %) (str. 53-54);
- 4) niezgodnego z prawem obciążania ZUS kosztami egzekucyjnymi poprzez ich zaniżenie, zawyżenie bądź nieobciążanie Zakładu tymi kosztami, co stanowiło naruszenie przepisów art. 64-66 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nieprawidłowości (od 4,2 % do 95,5 % zbadanych) stwierdzono w 8 urzędach skarbowych (50,0 %) (str. 53-54);
- 5) niezaspokajania przed innymi należnościami wszystkich należności ZUS, co stanowiło naruszenie przepisu art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Nieprawidłowości (do 7,7 % zbadanych) stwierdzono w 4 urzędach skarbowych (25,0 %) (str. 53);

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości były uszczuplenia w dochodach w wysokości 936,3 tys. zł oraz inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 622,5 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania 112,6 tys. zł. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych odzyskano 22,9 tys. zł.

3. Uwagi i wnioski

Na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli, w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych, sformułowano wnioski pokontrolne, zmierzające do poprawy realizacji zadań ustawowych.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa ZUS wnioskowano o podjęcie intensywnych działań w celu możliwie szybkiego:

- zapewnienia właściwej realizacji ustawowych zadań Zakładu w zakresie rzetelnego i kompletnego gromadzenia informacji na kontach ubezpieczonych i płatników składek;
- ustalenia pełnego stanu rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników za okres od stycznia do grudnia 1999 r.;
- ustalenia rzeczywistego zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, za okres od stycznia 1999 r.;
- uruchomienia w pełnym zakresie systemu informatycznego KSI, w tym aplikacji SEKIF.

Wnioski pokontrolne kierowane do dyrektorów oddziałów ZUS dotyczyły m.in.:

- terminowego kierowanie zadłużeń do egzekucji;
- egzekwowania zaległości poprzez wszczynanie w pierwszej kolejności własnych postępowań egzekucyjnych, a dopiero po ich bezskutecznym dochodzeniu kierowania do egzekucji przez urzędy skarbowe;
- stosowania wszystkich rodzajów środków egzekucyjnych określonych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych;
- podawania w tytułach wykonawczych, kierowanych do urzędów skarbowych, informacji o majątku i źródłach dochodu zobowiązanego, a także eliminowania wad formalnych w ich treści;
- niezwłocznego zawiadamiania organu egzekucyjnego o każdej zmianie wysokości egzekwowanej należności, odroczeniu, rozłożeniu na raty lub umorzeniu, a także o jej zapłaceniu przez dłużnika;
- zintensyfikowania współpracy z urzędami skarbowymi w celu wyeliminowania negatywnych zjawisk towarzyszących egzekucji administracyjnej;
- prowadzenia postępowań egzekucyjnych w sposób nie skutkujący przedawnieniem należności ZUS z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne.

W stosunku do kontrolowanych urzędów skarbowych wnioski pokontrolne NIK wskazywały na konieczność:

- terminowego wdrażania i realizowania tytułów wykonawczych ZUS;
- stosowania wobec dłużników instytucji wyjawienia majątku;
- przestrzegania zasady pierwszeństwa zaspokajania należności ZUS przed innymi należnościami;

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

- podjęcia działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków nieprawidłowego naliczania odsetek i kosztów egzekucyjnych;
- zapewnienia niezwłocznego rozliczania się poborców skarbowych z pobranych kwot od dłużników;
- usprawnienia procesu przekazywania do ZUS wyegzekwowanych należności.

Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów NIK wniosła o:

- zwiększenie skuteczności egzekucji administracyjnej należności ZUS, zwłaszcza poprzez szersze stosowanie wszystkich przewidzianych prawem sankcji wobec dłużników;
- zdyscyplinowanie podległych urzędów skarbowych w celu wyeliminowania przypadków opieszałego wdrażania i prowadzenia egzekucji należności ZUS, nieprawidłowego naliczania odsetek i kosztów egzekucyjnych oraz zwłoki w przekazywaniu do Zakładu wyegzekwowanych należności;

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

1.1. Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶ (zwana w dalszej treści ustawą albo ustawą o s.u.s.). Stosownie do przepisu art. 66 ust. 1 i 2 ustawy o s.u.s., Zakład jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, nad którą nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Zakres działania Zakładu, w skład którego wchodzi centrala i terenowe jednostki organizacyjne, określają przepisy art. 68-71 ww. ustawy.

Organami Zakładu są: Prezes, Zarząd, którego przewodniczącym z urzędu jest Prezes i Rada Nadzorcza Zakładu (art. 72 ustawy).

W ustawie o s.u.s., w art. 15 – 22 rozdziału 3, określone zostały zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o s.u.s., od nie opłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę, na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z

¹⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁷. Przepisu tego nie stosuje się do składek opłacanych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 23 ust. 4)¹⁸ od dnia 30 grudnia 1999 r.

W razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości (art. 24 ust. 1), Zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nie opłaconych składek.

Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, dodatkowa opłata i opłata prolongacyjna, zwane należnościami z tytułu składek, nie opłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej (art. 24 ust. 2).

Należności z tytułu składek podlegają zaspokojeniu w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji przed innymi wierzytelnościami, z wyjątkiem kosztów egzekucyjnych, należności za pracę, należności alimentacyjnych oraz rent z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci, jak również kosztów ostatniej choroby i kosztów pogrzebu dłużnika, w wysokości odpowiadającej miejscowym zwyczajom (art. 24 ust. 3).

Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, a w przypadku przerwania biegu przedawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 5 ustawy, po upływie 10 lat licząc od dnia, w którym stały się wymagalne (art. 24 ust. 4).

Bieg przedawnienia przerywa odroczenie terminu opłacenia należności z tytułu składek, rozłożenie spłaty tych należności na raty i każda inna czynność zmierzająca do ściągnięcia tych należności, jeżeli o czynności tej został zawiadomiony dłużnik (art. 24 ust. 5).

Bieg przedawnienia terminów określonych w art. 24 ust. 4 i 5 ulega zawieszeniu od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy (art. 24 ust. 6).

Należności z tytułu składek są wyłączone z postępowania układowego, określonego prawem o postępowaniu układowym (art. 25 ustawy).

Stosownie do postanowienia art. 26 ust. 1 ustawy o s.u.s., Zakład ma prawo do występowania z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości dłużnika

¹⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

¹⁸ Art. 23 ust. 4 zmieniony przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy ... (Dz. U. Nr 110, poz. 1256).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

zalegającego z opłatą należności z tytułu składek także wtedy, gdy dłużnikiem jest państwowa jednostka organizacyjna nie będąca jednostką budżetową. Wystawione przez Zakład dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz jej wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie jest dokonywane przez złożenie tych dokumentów do zbioru dokumentów (art. 26 ust. 2). Należności z tytułu składek są zabezpieczane hipoteką przymusową (do dnia 4 czerwca 2001 r. hipoteką ustawową) na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Podstawą ustanowienia hipoteki jest doręczona decyzja określająca wysokość należności z tytułu składek (art. 26 ust. 3)¹⁹. Do hipoteki, o której mowa w art. 26 ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa, dotyczące hipoteki przymusowej (art. 26 ust. 4)²⁰.

Należności z tytułu składek są zabezpieczane ustawowym prawem zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika (art. 27 ust. 1).

Ustawa o s.u.s. daje Zakładowi możliwość umarzania w całości lub w części należności z tytułu składek (art. 28 ust. 1). Umorzenie należności może mieć miejsce tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności (art. 28 ust. 2). W art. 28 ust. 3 ustawy o s.u.s. określone zostały przypadki całkowitej nieściągalności. Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, dodatkowej opłaty i należnych Zakładowi kosztów egzekucyjnych oraz opłaty prolongacyjnej (art. 28 ust. 4).

Stosownie do postanowień art. 29 ust. 1 ustawy o s.u.s., ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie, Zakład może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należności na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Odroczenie terminu płatności może dotyczyć jedynie należności finansowanej przez płatnika składek. Od dnia 17 lutego 2001 r. odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy (art. 29 ust. 1a)²¹. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od daty wpływu wniosku o udzielenie tych ulg (art. 29 ust. 2). Jeżeli dłużnik nie opłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami

¹⁹ Art. 26 ust. 3 zmieniony z dniem 5 czerwca 2001 r. na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 459).

²⁰ Art. 26 ust. 4 zmieniony z dniem 5 czerwca 2001 r. na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 459).

²¹ Ust. 1a art. 29 dodany przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 8, poz. 64).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

za zwłokę naliczonymi na zasadach określonych w ustawie – Ordynacja podatkowa (art. 29 ust. 3).

Do składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na ubezpieczenie zdrowotne w zakresie: ich poboru, egzekucji, wymierzania odsetek za zwłokę i dodatkowej opłaty, przepisów karnych, dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne (art. 32)²².

Na koncie płatnika składek prowadzone są rozliczenia należnych składek, wypłaconych przez płatnika zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających zaliczeniu na poczet składek oraz innych składek pobieranych przez Zakład (art. 45 pkt 2).

Składki lub wpłaty płatnik opłaca na wskazane przez Zakład rachunki bankowe odrębnymi wpłatami, w podziale na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 47 ust. 4)²³.

Art. 86 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych upoważnił inspektorów kontroli ZUS do kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek. Kontrola może obejmować m.in.:

- zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych,
- prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład,
- dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek²⁴.

Izby i urzędy skarbowe są obowiązane przekazywać Zakładowi informacje o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych (art. 96 ust. 1)²⁵.

²² Art. 32 zmieniony z dniem 31 grudnia 2000 r. na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 1249).

²³ Art. 47 ust. 4 zmieniony przez art. 1 pkt 25 lit. c) ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej nin. ustawę z dnia 30 grudnia 1999 r., a także zmieniony przez art. 3 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z dniem 31 grudnia 2000 r.

²⁴ Art. 86 ust. 2 pkt 6 dodany przez art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej nin. ustawę z dnia 17 lutego 2001 r.

²⁵ Dotyczy w szczególności przypadków zatajania prowadzenia działalności gospodarczej lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności (vide art. 113 ustawy – Ordynacja podatkowa).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

1.2. Rozporządzeniem z dnia 4 października 1999 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej nadał statut Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych²⁶. Zgodnie z § 9 statutu, zakres rzeczowy działania Centrali Zakładu obejmuje m.in.:

- 1) dysponowanie Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, Funduszem Rezerwy Demograficznej i Funduszem Alimentacyjnym,
- 2) prowadzenie rozliczeń składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zgodnie z przepisami ustawy,
- 3) prowadzenie kont ubezpieczonych i płatników składek,
- 4) prowadzenie rejestrów ubezpieczonych, płatników składek, członków otwartych funduszy emerytalnych oraz rejestru uprawnionych do świadczeń zdrowotnych,
- 5) koordynację pracy terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu,
- 6) zarządzanie finansami Zakładu.

Terenowymi jednostkami organizacyjnymi ZUS są oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe (§ 12 ust. 1 statutu). Terenowe jednostki organizacyjne Zakładu realizują zadania należące do zakresu jego działania zgodnie z właściwością rzeczową i terytorialną określoną przez Prezesa Zakładu (§ 13 statutu). Stosownie do postanowień § 14 ust. 1 statutu zakres rzeczowy działania terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu obejmuje bezpośrednią obsługę klientów Zakładu, a w szczególności:

- 2) ustalanie uprawnień do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz innych świadczeń zleconych Zakładowi,
- 4) dochodzenie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń,
- 5) dochodzenie należnych składek i opłat.

1.3. Zgodnie z postanowieniem art. 31 ustawy o s.u.s.²⁷ do należności z tytułu składek stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa²⁸.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 80, poz. 914 ze zm.).

²⁷ Art. 31 zmieniony przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 grudnia 1999 r.

²⁸ Art. 12, art. 26, art. 29 § 1 i 2, art. 33 § 1-4 i § 6-7, art. 51 § 1, art. 55, art. 59 § 1 pkt 1 i 3, art. 60 § 1, art. 61 § 1, art. 62, art. 72 § 1 pkt 1, art. 74 § 1 pkt 1, art. 76 § 1 pkt 1 lit. c i e oraz § 2 i 3, art. 77 § 1, § 2 pkt 1 i 2 i § 4, art. 91, art. 93 § 1-3, art. 94, art. 97 § 1, art. 98 § 1, § 2 pkt 1-2 i 4-5 oraz § 3, art. 100 § 1, art. 101 § 1 i 3, art. 105 § 1-3, art. 106 § 1 i 2, art. 107 § 1 i 2 pkt 2 i 4, art. 108 § 1 i 3, art. 110 § 1 i 2 pkt 2, art. 111 § 1-4 i § 5 pkt 1, art. 112 § 1-4, § 5 pkt 2 i § 6-9, art. 113 oraz art. 115-119

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Zgodnie z art. 26 ustawy – Ordynacja podatkowa, zobowiązany odpowiada całym swoim majątkiem za należności wynikające ze składek na ubezpieczenia społeczne. W przypadku osób pozostających w związku małżeńskim odpowiedzialność obejmuje majątek odrębny zobowiązanego oraz majątek wspólny zobowiązanego i jego małżonka (art. 29 § 1).

1.4. Postępowanie egzekucyjne zostało unormowane w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹, a także w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych³⁰.

Zgodnie z art. 2 § 1 ustawy³¹, egzekucji administracyjnej podlegają m.in. następujące obowiązki:

- podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa,
- grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej,
- należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw,
- wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów.

W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (art. 6 § 1 ustawy). Na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności, o których mowa wyżej, służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku.

²⁹ J.t. Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

³⁰ M.in.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 lipca 2001 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 74, poz. 790); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. Nr 81, poz. 354 ze zm.); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu przeprowadzania publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych rodzajów ruchomości (Dz. U. Nr 47, poz. 281 ze zm.).

³¹ Art. 2 § 1 pkt 1 m.in. zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a) tiret pierwsze, a także dodany pkt 1a, 1b, 1c, 1d przez art. 1 pkt 3 lit. a) tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368) zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Postanowienie w sprawie skargi wydaje organ wyższego stopnia. Na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie (art. 6 § 1a ustawy³²).

Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia (art. 15 § 1 ustawy³³).

O ile przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie i zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela stanowisko w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia. Na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub Kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi. Zażalenie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu egzekucyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia (art. 17 § 1³⁴).

Jeżeli przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵ (art. 18 ustawy).

Zgodnie z postanowieniem art. 19 § 1 ustawy³⁶ (z zastrzeżeniem § 2-8), naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Uprawnienia organu egzekucyjnego przysługują także dyrektorowi oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez ten oddział, które nie mogą być potrącane z bieżących świadczeń (art. 19 § 4 ustawy).

³² Art. 6 § 1a dodany przez art. 1 pkt 7 lit. a) ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. Nr 125, poz. 1368).

³³ Art. 15 zmieniony przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. j.w.).

³⁴ Art. 17 zmieniony przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r.

³⁵ J.t. Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm., a następnie j.t. z 2000 r. Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³⁶ Art. 19 zmieniony m.in. przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. Nr 125, poz. 1368).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Stosownie do postanowień art. 23 § 1 ustawy, nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji³⁷. Minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawuje zwierzchni nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji należności pieniężnych (art. 25 § 1³⁸).

W zakresie terminów w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego zastosowanie mają przepisy Kpa, z których wynika, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 Kpa). Załatwienie sprawy, zgodnie z art. 35 § 3 Kpa powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Zasady prowadzenia egzekucji określone zostały w rozdziale 3 (art. 26-55a) ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Postępowanie egzekucyjne jest wszczynane na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (art. 26 § 1³⁹). We wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej, zgodnie z art. 28 ustawy⁴⁰, wierzyciel może wskazać środek egzekucyjny.

Po wniesieniu przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji wraz z niezbędnymi dokumentami, tj. tytułem wykonawczym oraz dowodem upomnienia zobowiązanego, organ egzekucyjny musi sprawdzić dopuszczalność egzekucji administracyjnej w danej sprawie (art. 29 § 1 ustawy). Musi on przede wszystkim rozstrzygnąć, czy obowiązek określony w tytule wykonawczym jest jednym z obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej, wskazanych ogólnie w art. 2 § 1 ustawy. Jeżeli obowiązek nie podlega egzekucji administracyjnej lub tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 ustawy, to organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji zwracając wierzycielowi tytuł wykonawczy. Na postanowienie organu egzekucyjnego o zwrocie tytułu wykonawczego przysługuje wierzycielowi, niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, zażalenie (art. 29 § 2 ustawy⁴¹).

³⁷ Art. 23 zmieniony przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r..

³⁸ Art. 25 § 1 zmieniony przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r.

³⁹ Art. 26 zmieniony przez art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. Nr 125, poz. 1368).

⁴⁰ Art. 28 zmieniony przez art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. Nr 125, poz. 1368).

⁴¹ Art. 29 § 2 m.in. zmieniony przez art. 1 pkt 28 lit. a) ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. j.w.).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Jeżeli egzekucja jest dopuszczalna, organ egzekucyjny zaopatruje tytuł wykonawczy w klauzulę o skierowaniu do egzekucji administracyjnej.

Organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony (art. 32 ustawy⁴²).

Środkami egzekucyjnymi, w rozumieniu art. 1a pkt 12 lit. a)⁴³ ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych jest egzekucja:

- z pieniędzy,
- z wynagrodzenia za pracę,
- ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego,
- z rachunków bankowych,
- z innych wierzytelności pieniężnych,
- z praw z papierów wartościowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego,
- z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych,
- z weksła,
- z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej,
- z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- z pozostałych praw majątkowych,
- z ruchomości,
- z nieruchomości.

Powyższy katalog środków egzekucyjnych jest znacznie szerszy niż przed zmianami wprowadzonymi do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dniem 30 listopada 2001 r. Przed wprowadzeniem zmian do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosowane były następujące środki egzekucyjne:

- z pieniędzy,
- z wynagrodzenia za pracę,
- ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz z ubezpieczenia społecznego,
- z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych,

⁴² Art. 32 zmieniony przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. j.w.).

⁴³ Art. 1a dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r. (Dz. U. j.w.).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

- z innych wierzytelności pieniężnych i innych praw majątkowych,
- z ruchomości, następująca przez ich zajęcie.

Zarówno przed, jak i po wprowadzeniu zmian do ustawy zakres środków egzekucyjnych, którymi dysponuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych w prowadzonej przez siebie egzekucji administracyjnej jest ograniczony – wyłącznie z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych.

Jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna, organ egzekucyjny lub wierzyciel może zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego (art. 71 § 1⁴⁴). O nakazanie wyjawienia przez zobowiązanego majątku można zwrócić się także przed wszczęciem egzekucji administracyjnej lub w toku tej egzekucji, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy (art. 71 § 2).

Zobowiązany ma do dyspozycji dwa środki zaskarżenia czynności organu egzekucyjnego – zarzut i skargę. Podstawy zarzutu określa art. 33 ustawy.

Zgodnie z art. 54 ustawy⁴⁵ zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Na przewlekłość postępowania egzekucyjnego skarga przysługuje również wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, a także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku (art. 54 § 2). Wniesienie skargi nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny lub organ nadzoru może jednak, w drodze postanowienia, wstrzymać w uzasadnionych przypadkach prowadzenie postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 6).

Koszty egzekucyjne regulują przepisy art. 64-66 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także §§ 6-9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu prowadzenia publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych

⁴⁴ Brzmienie m.in. art. 71 od dnia 30 listopada 2001 r., nadane przez art. 1 pkt 55 ustawy z dnia 6 września 2001 r.

⁴⁵ Art. 54 zmieniony przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 6 września 2001 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

rodzajów ruchomości⁴⁶. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, wydatkami egzekucyjnymi są koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji. W dalszej treści ust. 1 wymienione zostały poszczególne rodzaje kosztów zaliczane do wydatków egzekucyjnych.

1.5. Działalność urzędów i izb skarbowych reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych⁴⁷. Ministrowi Finansów podlegają m.in. izby skarbowe, jako organy specjalnej administracji rządowej (art. 5 ust. 1 ustawy). Urzędem skarbowym kieruje naczelnik urzędu skarbowego, a izbą skarbową – dyrektor izby skarbowej (art. 5 ust. 3). Do zakresu działania urzędów skarbowych należy (art. 5 ust. 6) m.in.:

- ustalanie lub określanie i pobór podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów,
- rejestrowanie podatników oraz przyjmowanie deklaracji podatkowych,
- wykonywanie kontroli podatkowej,
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, a także kar majątkowych, w zakresie określonym w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego oraz ustawy karnej skarbowej,
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

Z kolei do zadań izb skarbowych należy (art. 5 ust. 7) m.in.:

- nadzór nad urzędami skarbowymi,
- rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do urzędów skarbowych,
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

Izba skarbowa jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego (art. 5 ust. 8).

(Wykaz podstawowych aktów prawnych zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji).

2. Istotne ustalenia kontroli

2.1. Ustalenia kontroli w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

⁴⁶ Dz. U. Nr 47, poz. 281 ze zm., uchylenie z dniem 31 maja 2002 r.

⁴⁷ Dz. U. Nr 47, poz. 281 ze zm., uchylenie z dniem 31 maja 2002 r.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

2.1.1. Kontrola wykazała, że wdrożenie Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS, w tym aplikacji Systemu Ewidencji Kont i Funduszy (SEKiF), nie zostało zakończone, a tym samym Zakład nadal w sposób niepełny wywiązywał się z nałożonych na niego zadań ustawowych. W szczególności ZUS nie znał rzeczywistego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W konsekwencji egzekucja administracyjna nie była prowadzona wobec wszystkich należności Zakładu. Ustalenie skali tego zjawiska jest niemożliwe, ze względu na nie w pełni sprawny system informatyczny KSI ZUS, dużą liczbę błędów w dokumentach przekazywanych przez płatników składek oraz brak pełnego rozeznania ZUS na temat ogólnego stanu rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników, za okres od stycznia do grudnia 1999 r., z tytułu składek. Dane za 1999 r. są nadal w trakcie porządkowania, m.in. poprzez kontrole u płatników składek, bieżące modyfikacje KSI ZUS i systemu Automatyczna Rejestracja Składek.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt opóźnień we wdrożeniu KSI ZUS. Jednocześnie Izba odnotowała szereg pozytywnych działań podjętych przez Zakład w badanym okresie, które zmierzają do poprawy funkcjonowania systemów informatycznych. I tak m.in.:

- rejestr płatników został w znacznej mierze skorygowany o rzeczywiste i aktualne dane dotyczące płatników składek;
- wdrożona została aplikacja „PI” (Punkt Informacyjny) umożliwiająca podgląd i korygowanie błędów w dokumentach zgłoszeniowych, rozliczeniowych i w dokumentach wpłat. Aplikacja pozwala na wstępne rozliczenie konta płatnika i ubezpieczonego oraz określenie bieżącego stanu konta płatnika przed skierowaniem zadłużenia do przymusowego dochodzenia należności;
- wdrożona została aplikacja „ZS” (Zawiadomienie o błędach), która pozwala korygować błędy w dokumentach oraz generuje zawiadomienia do płatników o błędach w dokumentach rozliczeniowych i niezgodnościach pomiędzy dokumentami zgłoszeniowymi a rozliczeniowymi, w wyniku którego płatnicy będą mogli skorygować błędy w dokumentach zgłoszeniowych i rozliczeniowych i uzupełnić brakujące raporty imienne;
- wdrożona została aplikacja „GKW” (Grupowa Korekta Wpłat) umożliwiająca korygowanie błędów w dokumentach płatniczych;

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

- rozszerzono Moduł Obsługi Rachunków Bankowych o nową funkcję pozwalającą na obsługę korekt wpłat składek błędnie przekazanych przez banki jeszcze na etapie przetwarzania danych;
- wdrożona została aplikacja rozliczeniowo-egzekucyjna (FW) umożliwiająca prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek i bieżące kierowanie do egzekucji należności za okres od stycznia 1999 r. w oparciu o dane z zasobów KSI;
- zakończone zostały prace przygotowawcze nad wdrożeniem podstawowej części Systemu Ewidencji Składek i Funduszy na kontach indywidualnych (SEKIF) na docelowej platformie IBM S-390, co umożliwi m.in. wprowadzenie kont ubezpieczonych oraz ustalenie stanu tych kont.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celowe powyższe działania Zakładu. Jednocześnie NIK zauważa, że tak jak w przypadku aplikacji rozliczeniowo-egzekucyjnej FW, zmiany stanu prawnego, m.in. w zakresie egzekucji składek, będą wpływały na dalsze wydłużenie procesu wdrożenia systemu informatycznego ZUS. Pozytywna ocena testowania (od stycznia 2001 r. w 11 oddziałach ZUS, a od czerwca 2001 r. we wszystkich 51) aplikacji FW pozwoliła na zaplanowanie uruchomienia jej od grudnia 2001 r. Zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegające m.in. na wprowadzeniu nowego wzoru upomnienia oraz tytułu wykonawczego, spowodowały konieczność wprowadzenia istotnych zmian do przyjętych w aplikacji założeń, co w konsekwencji przesunęło termin jej uruchomienia na I kwartał 2002 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że aktualnie ZUS prowadzi konta płatników składek na poziomie centralnym w KSI ZUS oraz na poziomie oddziałów ZUS. W oddziałach ZUS i ich inspektoratach do obsługi rozliczeń z płatnikami składek wykorzystywane są trzy niekompatybilne ze sobą aplikacje interakcyjne, tj. ARS – do obsługi rozliczeń za okres do końca 1998 r., ARS/99/ES – do wdrożenia egzekucji na podstawie zaewidencjonowanych w systemie zidentyfikowanych dokumentów za okres od stycznia 1999 r. w odniesieniu do płatników poddanych kontroli, ARS 2000 – do wdrożenia egzekucji na podstawie zaewidencjonowanych w systemie zidentyfikowanych dokumentów za okres od stycznia 2000 r. Brak kompatybilności powyższych aplikacji powodował wydłużanie czynności sprawdzania wszystkich niezbędnych danych przed rozpoczęciem egzekucji, jak i w jej trakcie. Ponadto były to jedynie aplikacje wspomagające prowadzenie egzekucji przez oddziały ZUS i nie mogły stanowić źródła informacji o faktycznym zadłużeniu z tytułu

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

składek na FUS, FP, FGŚP i ubezpieczenie zdrowotne. Według wyjaśnień Członka Zarządu ZUS, nadzorującego zagadnienia informatyczne, przyczyną braku kompatybilności ww. aplikacji jest m.in. fakt, iż każda z nich wykonana została w różny sposób, w różnych uwarunkowaniach prawnych oraz z przeznaczeniem na zaspokajanie innych celów.

2.1.2. Na koniec roku 2000 stan zadłużenia płatników składek na ubezpieczenia społeczne wyniósł ogółem 10.308.417,0 tys. zł i był większy o 576.956,0 tys. zł, tj. o 5,8 % od stanu na koniec 1999 r. (9.740.461,0 tys. zł). Natomiast na koniec 2001 r. zadłużenie z tego tytułu wynosiło 10.315.860,0 tys. zł⁴⁸ i w stosunku do 2000 r. było większe o 7.443,0 tys. zł, tj. o 0,1 %⁴⁹. Największe zadłużenie odnotowano w przedsiębiorstwach górnictwa węgla kamiennego, przemysłu hutniczego i PKP. Łączne ich zadłużenie na dzień 31 grudnia 2001 r. wynosiło ogółem 5.308.084,0 tys. zł, tj. 51,5 % ogółu zadłużenia FUS.

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów, wzrost zadłużenia w 2000 r., w porównaniu do roku 1999, wynikał głównie z finansowych problemów w płatnościach tzw. „strukturalnych płatników składek”, tj. PKP, górnictwa węgla kamiennego oraz powiatowych urzędów pracy. Z kolei obniżenie się stanu należności w trzech kwartałach 2001 r., w porównaniu do trzech kwartałów roku 2000, spowodowane było m.in. wysoką ściągalnością składek – wynoszącą 99,1 % oraz zmniejszeniem się zadłużenia płatników składek za okres do końca 1998 r. – o ok. 880,0 mln zł, tj. o 11,8 % (przykładowo w 2000 r. o 385,5 mln zł, tj. o 4,9 %).

NIK pozytywnie ocenia odnotowane w 2001 r. zjawisko obniżenia się stanu należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Szacunkowe należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (według sald „Wn”) na koniec 1999 r. wynosiły ogółem 167.665,0 tys. zł, w tym: ubezpieczenie zdrowotne – 112.819,0 tys. zł, FP i FGŚP – 54.846,0 zł. Na koniec 2000 r. należności z tego tytułu wyniosły 2.922.754,0 tys. zł (ubezpieczenie zdrowotne – 2.290.774,0 tys. zł, FP i FGŚP – 631.980,0 tys. zł). Z kolei na koniec 2001 r. należności te wyniosły ogółem 5.668.891,0 tys. zł (ubezpieczenie zdrowotne – 4.467.296,0 tys. zł, FP i FGŚP – 1.201.595,0 tys. zł) i były prawie dwukrotnie wyższe w porównaniu do roku 2000.

⁴⁸ Dane z kontroli wykonania budżetu państwa w części 73 oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego w 2001 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁴⁹ Stany zadłużeń według wartości nominalnej.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Z ustaleń kontroli wynika, że ZUS nie zna rzeczywistego zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, za okres od stycznia 1999 r. do chwili obecnej. Zakład prowadzi ewidencję powyższych należności według sald „Wn” (nie zadłużeń) w aplikacjach przejściowych na poziomie oddziałów Zakładu. Salda te, według wyjaśnień dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów, obarczone są marginesem błędu, co w konsekwencji powoduje, że nie mogą stanowić rzeczywistych zadłużeń płatników składek. Salda „Wn” płatników nie zostały bowiem zweryfikowane m.in. o:

- wpłaty niezidentyfikowane,
- kwoty z saldem „Ma”, tzw. przedpłaty płatników zaewidencjonowane w aplikacji ARS (na rachunki bankowe w oddziałach ZUS),
- przypisy na tzw. sztucznie założonych kontach płatników, na podstawie nie zweryfikowanych dokumentów, wprowadzających zbędne wymiary z urzędu.

Głównym powodem tego stanu jest duża ilość błędów w dokumentach przekazywanych przez płatników składek oraz niepełne wdrożenie KSI ZUS.

Ustalenia NIK wskazują, że niepełne wdrożenie KSI ZUS, w tym aplikacji SEKIF, spowodowało, iż Zakład począwszy od 1999 r. nie posiada pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników za okres od stycznia do grudnia 1999 r. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP. Ustalanie zadłużeń za powyższy okres odbywało się w tzw. trybie awaryjnym, przyjętym zgodnie z zaleceniem Prezesa ZUS z dnia 14 września 1999 r., tj. w drodze przeprowadzenia kontroli u płatnika składek. Ponadto wprowadzone zostały aplikacje interakcyjne w ramach KSI ZUS (w tym Punkt Informacyjny oraz testowana od stycznia 2001 r. aplikacja rozliczeniowo-egzekucyjna FW), a przede wszystkim aplikacja egzekucyjna ARS/99/ES w ramach systemu ARS.

2.1.3. W 1999 r., w ramach poszczególnych rodzajów egzekucji (własnej prowadzonej przez ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe oraz kierowanej przez Zakład w pozostałym trybie⁵⁰), skierowano do przymusowego dochodzenia 1.103.370 tytułów i zajęć na kwotę ogółem 3.432.884,4 tys. zł (średnia wartość 1 tytułu/zajęcia wynosiła 3.111 zł). W 2000 r. do przymusowego dochodzenia skierowano 1.140.813 tytułów i zajęć na kwotę ogółem 8.409.210,9 tys. zł (średnia wartość 1 tytułu/zajęcia wynosiła 7.371 zł). W porównaniu

⁵⁰ Egzekucja prowadzona przez sąd oraz syndyka masy upadłościowej.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

do 1999 r. wystąpił wzrost odpowiednio o 37.443 tytuły (3,4 %) i o 4.976.326,5 tys. zł (145,0 %). W 2001 r. skierowano do przymusowego dochodzenia 2.908.221 tytułów i zajęć na kwotę ogółem 7.550.600,0 tys. zł (średnia wartość 1 tytułu/zajęcia wynosiła 2.596 zł). W porównaniu do 2000 r. wystąpił wzrost liczby tytułów o 1.767.408 (154,9 %). natomiast wartościowo spadek o kwotę 858.610,9 tys. zł (10,2 %).

Odnotowany w 2001 r. wzrost liczby tytułów wykonawczych wystawianych przez ZUS do realizacji przez urzędy skarbowe oraz spadek średniej wartości 1 tytułu (z 7.371 zł w 2000 r. do 2.596 zł w 2001 r.) wynikał z narzuconego przez podsystem informatyczny EGAPOLTAX odmiennego sposobu ewidencjonowania przebiegu egzekucji w tych urzędach. Przekazywane przez ZUS jednopozycyjne tytuły wykonawcze, obejmujące zadłużenie za okres kilku lub kilkunastu miesięcy, zastąpiono tytułami wielopozycyjnymi, wystawianymi oddzielnie za każdy miesięczny okres zadłużenia. W efekcie przekazywano do urzędów skarbowych tytuły dotyczące nawet kilkunastozłotowych należności.

Z kolei przyczyną zmniejszenia się kwoty skierowanej do przymusowego dochodzenia (z 8.409.210,9 tys. zł w 2000 r. do 7.550.600,0 tys. zł w 2001 r.) było zawarcie przez ZUS w 2001 r. umów oddłużeniowych z podmiotami z branż objętych restrukturyzacją (na kwotę około 3,8 mld zł), a tym samym kierowanie do egzekucji niższych kwot zadłużenia.

Wzrost liczby tytułów wykonawczych otrzymywanych do realizacji skutkowało powstawaniem opóźnień w procesie egzekucji należności ZUS prowadzonej przez urzędy skarbowe.

Ustalenia kontroli wskazują, że zakres stosowanych przez Zakład działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu składek (egzekucyjnych, stosowania ulg oraz innych), w stosunku do zadłużenia globalnego, ulega systematycznemu wzrostowi. W 1999 r. działaniami tymi objęto 71,7 % zadłużenia⁵¹, w 2000 r. – 77,8 %, a na koniec 2001 r. – 89,6 %.

2.1.4. Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie zwiększyła się efektywność egzekucji wobec płatników składek, zwłaszcza egzekucji własnej, prowadzonej przez oddziały Zakładu. Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS zwiększył się z 18,2 % w 1999 r. do 26,3 % w 2000 r., tj. o 8,1 punktu procentowego oraz do 38,8 % na koniec 2001 r., tj. o 12,5 punktu procentowego w porównaniu do 2000 r.

⁵¹ Zadłużenia ustalane w tzw. trybie awaryjnym – poprzez prowadzenie kontroli u płatników składek.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe nadal utrzymuje się na niskim poziomie, pomimo podejmowania przez Zakład działań w celu jego zwiększenia, m.in. poprzez kierowanie wystąpień i interwencji do Ministerstwa Finansów. Według danych Centrali ZUS, w 1999 r. wskaźnik ten wynosił 14,0 %, w 2000 r. – 8,3 %, co oznacza spadek o 5,7 punktu procentowego, a na koniec 2001 r. – 12,5 %, tj. wzrost o 4,2 punktu procentowego w porównaniu do 2000 r.⁵².

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów, przyczyną spadku efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe jest m.in. fakt, iż głównymi dłużnikami ZUS (o najwyższych kwotach zalegania) są podmioty będące w najtrudniejszej sytuacji finansowej, nie dysponujące majątkiem, z którego możliwe byłoby prowadzenie skutecznej egzekucji, tj. kopalnie węgla kamiennego, PKP oraz przedsiębiorstwa z branży przemysłu lekkiego. W celu zintensyfikowania działań urzędów skarbowych w zakresie realizacji tytułów wykonawczych ZUS, Ministerstwo Finansów podejmowało szereg działań informacyjno-szkoleniowych w podległych służbach egzekucyjnych. Ponadto w celu usprawnienia pracy komórek egzekucyjnych, z dniem 1 stycznia 2001 r., w urzędach skarbowych wdrożony został jednolity system informatyczny EGAPOLTAX. Zdaniem dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁵³ wprowadziła szereg zmian, zwiększających skuteczność działań organów egzekucyjnych m.in. poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania organom egzekucyjnym niezbędnych informacji do prowadzenia egzekucji, uszczegółowienie przepisów prawnych oraz wprowadzenie nowego środka egzekucyjnego – egzekucji z nieruchomości.

2.1.5. W wyniku egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe, oddziały Zakładu oraz egzekucji w pozostałym trybie, w 2000 r. uzyskano przychody (z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji, które począwszy od stycznia 2001 r. ujmowane są odrębnie) w łącznej kwocie 711.653,7 tys. zł, tj. o 237.466,4 tys. zł (o 50,1 %) więcej niż w 1999 r. – 474.187,3 tys. zł. Na koniec 2001 r. wpłaty z egzekucji (bez wpłat

⁵² Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów wskaźnik efektywności egzekucji administracyjnej należności ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe, w 1999 r. wynosił 19,6 %, w 2000 r. – 14,1 %, a na koniec czerwca 2001 r. – 10,0 %. Różnica pomiędzy wskaźnikami efektywności egzekucji wykazywanymi przez ZUS i MF wynika z zastosowania różnych metodologii wyliczeń.

⁵³ Dz. U. Nr 125, poz. 1368.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

dłużników po wdrożeniu egzekucji) wyniosły ogółem 1.353.466 tys. zł i były wyższe o 641.812,3 tys. zł, tj. o 90,2 % od wpłat z tego tytułu dokonanych w 2000 r.

ZUS w 2000 r. również zastosował, w porównaniu do roku 1999, więcej sankcji wobec płatników uchylających się od płacenia składek (m.in. skierowano o 49,6 % więcej wniosków do kolegiów do spraw wykroczeń, wydano o 169,7 % więcej decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty). W 2001 r., w porównaniu do analogicznego okresu 2000 r., również zastosowano więcej sankcji wobec zalegających dłużników, tj. o 12,2 % w przypadku kierowania wniosków do prokuratury oraz o 25,6 % w przypadku wydania decyzji nakazującej uiszczenie dodatkowej opłaty.

Wraz z zintensyfikowaniem przez ZUS działań egzekucyjnych nastąpił wzrost poniesionych z tego tytułu wydatków (różnego rodzaju opłaty i koszty, w tym wynagrodzenia prowizyjne dla pracowników Zakładu). W 2000 r. koszty te wyniosły 22,2 mln zł, co w porównaniu do 1999 r. (16,8 mln zł) oznacza wzrost o 5,4 mln zł (tj. o 32,1 %). Na dzień 30 września 2001 r. koszty z tytułu egzekucji wyniosły 29,9 mln zł i były o 17,1 mln zł (o 133,6 %) wyższe od kosztów poniesionych z tego tytułu w analogicznym okresie 2000 r. – 12,8 mln zł. Udział poniesionych przez Zakład kosztów do uzyskanych przychodów z egzekucji (z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji) był następujący w poszczególnych latach: 1999 r. – 3,5 %; 2000 r. – 3,1 %; 2001 r. (III kwartały) – 3,3 %.

2.1.6. Kontrola wykazała, że ZUS nadal nie posiada pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników za okres od stycznia do grudnia 1999 r. Z powyższego wynika, że Zakład nie w pełni realizował zadania wynikające z art. 34 ust. 1 i art. 68 pkt 1 lit. c) i e)⁵⁴ ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - między innymi w zakresie wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenia społeczne. Zdaniem NIK na zaistnienie podnoszonych nieprawidłowości miał niewątpliwie wpływ nie w pełni sprawny system informatyczny ZUS (KSI ZUS). Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵⁵, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych

⁵⁴ Zgodnie z art. 34 ust. 1 Zakład zapewnia rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek w sposób uregulowany niniejszą ustawą.

Natomiast zgodnie z art. 68 pkt 1 do zakresu działania Zakładu należy między innymi realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności:

- lit. c) wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w brzmieniu obowiązującym z dniem 31 grudnia 2000 r.),
- lit. e) prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek.

⁵⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

jest popełnienie czynu polegającego na zaniechaniu ustalenia należności jednostki sektora finansów publicznych, a także pobraniu, ustaleniu lub dochodzeniu jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niezgodnym z przepisami jej umorzeniu lub dopuszczeniu do przedawnienia.

2.1.7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawowanie przez Zakład nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki podległe zadań z zakresu realizacji dochodów, w tym egzekucji należności z tytułu składek.

W latach 1999-2000 oraz w I półroczu 2001 r. komórki kontroli wewnętrznej przeprowadziły w oddziałach ZUS ogółem 3.742 kontrole, w tym 606 kontrole w wydziałach dochodów i rozliczeń. Departament Rewizji Wewnętrznej przeprowadził ogółem 82 kontrole. Ujawnione przez komórki kontroli wewnętrznej nieprawidłowości dotyczyły głównie nieobejmowania egzekucją należności – 11.454,5 tys. zł oraz kierowania ich do egzekucji ze zwłoką – 12.999,3 tys. zł.

W I półroczu 2001 r. Departament Rewizji Wewnętrznej był koordynatorem kontroli w 51 oddziałach ZUS, w zakresie realizacji zadań w zakresie przymusowego dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz wypłat z funduszu prowizji. Kontrolą objęto I półrocze 2000 r. oraz I kwartał 2001 r. (tylko w zakresie funduszu prowizji). Badania kontrolne przeprowadzono we wszystkich oddziałach Zakładu i w 50 inspektoratach. W opracowanej przez Departament w listopadzie 2001 r. Informacji o wynikach kontroli stwierdzono m.in., że głęboki spadek liczby zatrudnionych w komórkach realizujących podstawowe zadania, niedoskonałe funkcjonowanie systemu informatycznego, konieczność ręcznego rozliczania kont płatników składek oraz niedostatek jednolitych procedur postępowania oddziałów sprawiły, że nawet w najlepszych oddziałach, o optymalnej organizacji pracy i wysokim poziomie kwalifikacji pracowników, ok. 30 % składek za 2000 r. było kierowanych do egzekucji nieterminowo. W oddziałach pracujących mniej efektywnie, wskaźnik nieterminowego kierowania zadłużenia do egzekucji przekraczał 75 %, przy czym w większości były to opóźnienia znaczne, przekraczające 3 miesiące, co w konsekwencji pogarszało efektywność prowadzonej egzekucji.

Przeprowadzona przez NIK analiza akt ww. kontroli z 25 oddziałów wykazała⁵⁶, że w oddziałach i inspektoratach ZUS na powstanie nieprawidłowości w zakresie braku

⁵⁶ W badaniu wykorzystano głównie wyjaśnienia dyrektorów oddziałów ZUS oraz naczelników wydziałów merytorycznych, udzielonych kontrolerom ZUS, w sprawie ustalenia przyczyn stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

egzekucji należnych składek, nieterminowego kierowania do egzekucji oraz zwłoki w jej realizacji, bezpośredni wpływ miały m.in. następujące czynniki. I tak:

- opóźnienia w zasilaniu systemu ARS 2000 w oddziałach ZUS i inspektoratach danymi z KSI ZUS;
- zasilanie systemu ARS 2000 błędnymi danymi (w konsekwencji system ARS 2000 nie zapewnia prowadzenia rozliczeń na kontach, w praktyce służąc jedynie do zaewidencjonowania przypisów i wpływów), co powodowało konieczność tzw. ręcznego prowadzenia rozliczeń kont za cały okres po dniu 1 stycznia 1999 r., prowadzenie czasochłonnych postępowań wyjaśniających oraz tworzenie fikcyjnych kont płatników z zadłużeniem (w bazie występowali płatnicy składek mający założone nawet 3 i 4 konta);
- różne odczyty stanu deklaracji i wpłat na poszczególne dni z aplikacji PI, w konsekwencji powodujące wątpliwości co do wiarygodności danych prezentowanych przez KSI ZUS;
- zakładanie się tzw. podwójnych kont, pomimo scalania kont płatników wielokrotnie zarejestrowanych po każdym zasileniu danymi z KSI ZUS, co wymagało przeprowadzenia ponownej analizy rozliczeń na koncie;
- brak aplikacji umożliwiającej automatyczne rozliczanie składek oraz częste modyfikacje już funkcjonujących aplikacji;
- błędne przyporządkowanie do oddziału dużej liczby płatników spoza rejonu jego działalności;
- brak kompatybilności wszystkich 3 systemów komputerowych, tj. ARS 98, ARS 99/ES/, ARS 2000, skutkujące wydłużaniem w czasie czynności sprawdzania wszystkich niezbędnych danych;
- błędy w dokumentach rozliczeniowych i płatniczych;
- niewystarczająca liczba stanowisk z zainstalowaną aplikacją PI, także komputerów i drukarek, wydłużony czas oczekiwania na uzyskanie informacji z bazy KSI (po kilkanaście minut), codzienne przerwy w dostępie do bazy KSI oraz częste awarie systemu, a także zbyt duża liczba kont przypadających na jednego pracownika (np. w Olsztynie ok. 6 tys.) i niewystarczająca ilość pracowników prowadzących rozliczenia kont.

Z oświadczenia złożonego przez Członka Zarządu ZUS, nadzorującego zagadnienia informatyczne, wynika, że zwłoka w zasilaniu systemu ARS 2000 danymi z KSI, pochodzącymi z komputera centralnego, spowodowana jest głównie wykonywaniem innych

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

zadań przy użyciu tego komputera, np. rozliczenie, dostęp do aplikacji interakcyjnych, raporty, wykonywanie kopii bezpieczeństwa itp. Z kolei błędy występujące w zasileniach systemu ARS 2000 „nie są związane z zasileniem systemu ARS 2000, ale z jakością danych wpływających do Zakładu od płatników składek ...”. Różne odczyty stanu deklaracji i wpłat z aplikacji PI są wynikiem, trwającego 20 dni roboczych – w 2001 r., procesu rozliczeń dokumentów w Zakładzie.

Zdaniem Członka Zarządu, zakładanie się tzw. podwójnych kont po zasileniach z KSI, wynika z innej genezy systemów i różnej zawartości informacyjnej ARS i KSI, w przypadku których nie ma możliwości wykonania wspólnego oprogramowania do scalania kont. System ARS pobiera dane z KSI i wykorzystuje do wykonania częściowych (na poziomie płatnika) rozliczeń. Zwrotne wykorzystywanie danych z ARS w systemie KSI jest zdaniem Członka Zarządu działaniem dosyć ryzykownym.

Z kolei brak kompatybilności wszystkich 3 systemów komputerowych ARS w oddziałach ZUS, według Członka Zarządu, jest spowodowany m.in. faktem, iż każdy z nich wykonany został w różny sposób, w różnych uwarunkowaniach prawnych i miały służyć innym celom (ARS 2000 został wykonany jako oprogramowane wspomagające ostateczne rozliczenia, które będą wykonywane w KSI). Zapewnienie kompatybilności w takim przypadku jest zadaniem bardzo czasochłonnym i kosztownym, a jednocześnie opóźniłoby proces uruchomienia systemu ARS 2000.

Ponadto poinformował on, że w celu wyeliminowania powyższych niedogodności wdrażany jest docelowy system rozliczeń SEKIF, rozbudowywana jest instalacja komputera centralnego, dokonywane są zakupy sprzętu komputerowego (stacji roboczych), rozwijane i usprawniane są aplikacje dostępu do danych (PI), stale prowadzone są działania monitorujące w celu szybkiego reagowania na awarie różnych elementów sieci.

Pismem z dnia 27 listopada 2001 r. Członek Zarządu ZUS poinformował dyrektorów oddziałów ZUS o wynikach przedmiotowej kontroli oraz zwrócił się o podjęcie działań m.in. w celu zwiększenia (w miarę możliwości) stanu zatrudnienia w komórkach prowadzących egzekucję należności, kierowania do egzekucji prawidłowych kwot zadłużenia ustalonych przy pomocy odrębnych aplikacji, zapewnienia obejmowania przymusowym dochodzeniem całości zadłużenia płatnika, bezzwłocznego kierowania do egzekucji należności oraz priorytetowego traktowania egzekucji własnej.

NIK krytycznie ocenia występujące niedogodności w zakresie funkcjonowania KSI, mające wpływ na wydłużony proces ujawnienia przez Zakład należnych składek,

podejmowania czynności egzekucyjnych oraz kierowania do realizacji przez urzędy skarbowe tytułów wykonawczych ZUS.

2.2. Ustalenia kontroli w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

2.2.1. Należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne

Stosownie do postanowień § 14 ust. 1 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do podstawowego zakresu rzeczowych działań oddziałów ZUS należy m.in. dochodzenie należnych składek i opłat. Warunkiem umożliwiającym natychmiastowe wdrożenie przez dany oddział czynności egzekucyjnych wobec zalegających płatników składek, jest posiadanie przez niego wiedzy w zakresie faktycznego zadłużenia płatników znajdujących się w obszarze jego działania.

Z ustaleń kontroli wynika, że żaden z oddziałów ZUS nie posiadał rozeznania co do faktycznej wielkości stanu należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne w stosunku do obsługiwanych płatników, powstałego po wdrożeniu reformy systemu emerytalnego z początkiem 1999 r. Rzeczywiste należności płatników oddziały ZUS były w stanie wykazać jedynie w przypadku zadłużenia powstałego do końca roku 1998 – ewidencjonowanego w systemie komputerowym ARS-98 (Automatyczna Rejestracja Składek).

Wprowadzona od 1999 r. centralizacja gromadzenia danych powoduje, że składane przez płatników dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe ewidencjonowane są w KSI poza oddziałami ZUS. Dokonywane przez płatników wpłaty składek są również przekazywane bezpośrednio na rachunki Centrali Zakładu. Niepełna sprawność systemu informatycznego oraz brak rzetelności danych otrzymywanych przez oddziały ZUS z Centrali spowodowała, że nie posiadają one pełnego rozeznania o rzeczywistej liczbie płatników oraz o stanie ich kont. W efekcie doprowadziło to do ograniczenia oddziałów ZUS w dochodzeniu należności powstałych po dniu 31 grudnia 1998 r. oraz wydłużenia samego procesu prowadzenia egzekucji.

Opóźnienia we wdrożeniu systemu KSI, skutkujące załamaniem się systemu rozliczeń płatności składek ZUS w 1999 r., spowodowały, że w 1999 r. prowadzono postępowania egzekucyjne głównie w stosunku do należności powstałych do końca roku 1998. Nadal brak jest pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń wszystkich płatników za okres

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

od stycznia do grudnia 1999 r. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP.

Niesprawność KSI wymusiła wprowadzenie przez Centralę ZUS procedur awaryjnych w dochodzeniu należności. We wrześniu 1999 r. zobowiązano wszystkie oddziały ZUS, aby kierowały do przymusowego dochodzenia zadłużenia z tytułu należnych składek za okres po dniu 1 stycznia 1999 r., ustalone w wyniku kontroli przeprowadzonych bezpośrednio u płatników przez inspektorów kontroli Zakładu. Czynności kontrolne u płatników składek rozpoczęto na początku września 1999 r. Pierwsze ustalenia pokontrolne Wydziały Realizacji Dochodów otrzymały z końcem września 1999 r., po czym niezwłocznie przystąpiono do analizy ich wyników i wysyłania do płatników upomnień. Pierwsze postępowania egzekucyjne, w stosunku do zaległości powstałych po dniu 1 stycznia 1999 r., wdrożone zostały przez oddziały dopiero na przełomie października i listopada 1999 r.

We wrześniu 1999 r. oddziały ZUS otrzymały nową wersję programu ARS (ewidencjonującego zadłużenie powstałe do 1998 r.) – ARS/99/ES, umożliwiającą prowadzenie egzekucji na podstawie zaewidencjonowanych w systemie zidentyfikowanych dokumentów za okres od stycznia 1999 r. w odniesieniu do płatników poddanych kontroli. W celu umożliwienia oddziałom ZUS pozyskiwania danych z bazy centralnej w KSI oraz prowadzenia egzekucji należności powstałych po dniu 1 stycznia 2000 r., w kwietniu 2000 r. stanowiska windykacyjne wyposażone zostały w aplikację PI 1, a w sierpniu tego roku w aplikację PI 2 oraz ARS 2000 – służącą do wdrożenia egzekucji na podstawie zaewidencjonowanych w systemie zidentyfikowanych dokumentów za okres od stycznia 2000 r. Aplikacje ARS/99/ES oraz ARS 2000 dawały tylko możliwość ustalania salda „Wn” (nie zadłużeń) za okres od stycznia 1999 r. na podstawie zaewidencjonowanych dokumentów rozliczeniowych i płatniczych, potwierdzonych w toku kontroli bądź zidentyfikowanych w systemie KSI. Były to jedynie aplikacje wspomagające prowadzenie egzekucji przez oddziały ZUS i nie mogły stanowić źródła informacji o faktycznym zadłużeniu z tytułu składek na FUS, FP, FGŚP i ubezpieczenie zdrowotne.

Również błędne funkcjonowanie aplikacji ARS/99/ES i ARS 2000 oraz nierzetelność danych, dotyczących ogólnego stanu zadłużeń płatników, przekazywanych przez Centralę ZUS do podległych struktur, miało bezpośredni wpływ na brak wiedzy oddziałów o rzeczywistym stanie należności ZUS oraz ograniczało i spowalniało możliwość kierowania do dochodzenia zaległości w sposób bardziej systematyczny i na większą skalę.

Wśród wad w funkcjonowaniu powyższych aplikacji należy wymienić sytuacje, w których oddział ZUS, na wniosek płatnika, dokonywał tzw. ręcznego przeksięgowania

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

błędnie opisanej wpłaty, a z uwagi na niemożność przetworzenia tej operacji w systemie KSI nie powodowało to zmiany na koncie płatnika i jednocześnie nie likwidowało dotychczasowego zadłużenia. Ponadto w przypadku popełnienia przez płatnika omyłki w wypełnianiu dokumentów rozliczeniowych, system informatyczny identyfikował zdarzenie jako zgłoszenie nowego płatnika, automatycznie zakładając nowe konto i dokonując na nim przypisu składki z urzędu – w konsekwencji tworząc tzw. podwójne konto z fikcyjnym zadłużeniem.

Z uwagi na popełniane przez płatników składek błędy w dokumentach rozliczeniowych, przekazywane przez Centralę ZUS dane na temat stanu zadłużeń nie zawsze były wiarygodne. Wymuszało to podejmowanie przez oddziały ZUS licznych i pracochłonnych czynności wyjaśniających przed wdrożeniem ewentualnych działań egzekucyjnych.

W Oddziale ZUS w Tomaszowie Mazowieckim, w wyniku przeprowadzonych do dnia 31 października 2001 r. kontroli 6.632 płatników składek, zaewidencjonowanych w aplikacji ARS 2000 jako potencjalnych dłużników za okres I półrocza 1999 r., okazało się, że 5.353 z nich, tj. 80,7 %, posiadało tzw. fikcyjne zadłużenie.

W Oddziale ZUS we Wrocławiu, na przykładzie próby 3000 kont (obejmującej dwa rejony obsługiwane bezpośrednio przez Oddział oraz Inspektorat Miejski), tj. 4 % ogółu, stwierdzono, że udział tzw. fikcyjnego zadłużenia wynosił od 13,6 % do 74,5 % w rejonach obsługiwanych przez Oddział oraz od 9,7 % do 26,5 % w Inspektoracie Miejskim.

W Oddziale ZUS w Chełmie ponad 33,0 % należności zaewidencjonowanych od 2000 r. stanowiło tzw. fikcyjne zadłużenie.

Analiza 60 tytułów wykonawczych w Oddziale ZUS w Gorzowie Wlkp. wykazała, że od dnia powstania zaległości do ich ustalenia w Oddziale upływały odpowiednio 2 miesiące (22 przypadki), od 3 do 9 miesięcy (28 przypadków), ponad 9 miesięcy (10 przypadków).

2.2.2. Prowadzenie przez ZUS własnej egzekucji administracyjnej

Z ustaleń kontroli wynika, że w 8 oddziałach ZUS (53,3 % objętych kontrolą) stwierdzono liczne przypadki (od 22,1 % do 90,0 % zbadanych) kierowania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych, bez uprzedniego prowadzenia tzw. własnej egzekucji administracyjnej. Do prowadzenia egzekucji administracyjnej we własnym zakresie oddziały posiadały uprawnienia wynikające z postanowień art. 24 ust. 2 i 3, art. 31 oraz art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Oddziały ZUS, niekorzystając z uprawnień w zakresie prowadzenia własnej egzekucji administracyjnej, pozbawiły się możliwości naliczenia kosztów egzekucyjnych, o których mowa w art. 64 § 1⁵⁷ i § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także poniosły wydatki i koszty⁵⁸ oraz opłaty⁵⁹, wymienione w art. 64 § 3 i art. 66 ww. ustawy. W ocenie NIK, brak powyższych działań był przejawem niegospodarności i braku rzetelności w postępowaniu ze strony Zakładu.

W Oddziale ZUS w Chelmie stwierdzono brak podejmowania własnych działań egzekucyjnych w przypadku 106 tytułów wykonawczych na kwotę ogółem 344,9 tys. zł, tj. 82,2 % wszystkich zbadanych tytułów. Kwota tytułów wykonawczych wynosiła od 78 zł do 112.592 zł.

W Oddziale ZUS w Tomaszowie Mazowieckim niepodejmowanie działań egzekucyjnych stwierdzono w przypadku 54 tytułów wykonawczych, tj. 90,0 % zbadanych, na kwotę ogółem 657,8 tys. zł.

Ponadto brak własnych działań egzekucyjnych stwierdzono m.in. w: Oddziale ZUS w Opolu – 37 przypadków (58,7 % zbadanych), Oddziale ZUS w Gorzowie Wlkp. – 28 przypadków (46,7 % zbadanych), Oddziale ZUS w Szczecinie – 27 przypadków (22,1 % zbadanych).

2.2.3. Terminowość realizacji własnej egzekucji administracyjnej

Występowanie opóźnień w prowadzeniu własnej egzekucji administracyjnej stwierdzono we wszystkich oddziałach ZUS. Główną przyczyną tego stanu był brak danych o rzeczywistym zadłużeniu z tytułu składek, spowodowany niesprawnym systemem informatycznym KSI oraz błędami popełnianymi przez płatników w dokumentach rozliczeniowych.

W przypadku 7 zbadanych oddziałów ZUS (46,7 % objętych kontrolą) stwierdzono liczne (od 33,3 % do 100,0 % zbadanych) przypadki opóźnień w podejmowaniu przez Zakład egzekucji bezpośrednio po ujawnieniu zaległości.

Zgodnie z postanowieniem § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych⁶⁰,

⁵⁷ Opłat za czynności egzekucyjne oraz wydatki związane z postępowaniem egzekucyjnym.

⁵⁸ Zgodnie z art. 64 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel ponosi wydatki związane z przekazaniem mu egzekwowanej należności lub przedmiotu. Wierzyciel pokrywa również koszty postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego.

⁵⁹ Zgodnie z art. 66 § 1 i § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel jest zobowiązany do uiszczenia 5 % opłaty od kwot ściągniętych egzekucyjnie, a także wpłaconych w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych. Powyższa opłata przypada na rzecz tego organu, który dokonał ściągnięcia należności pieniężnej lub zastosował środki egzekucyjne, w wyniku których należność została zapłacona.

⁶⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 510 ze zm., utrata mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2002 r.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

w przypadku kiedy wierzyciel jest upoważniony do zastosowania środka egzekucyjnego we własnym zakresie i zastosowanie tego środka jest możliwe, bezzwłocznie dokonuje czynności egzekucyjnych. Ponadto, stosownie do zaleceń Prezesa ZUS p. L. Gajka, zawartych w piśmie z dnia 1 lutego 2000 r., analiza stanu rozliczeń na poszczególnych kontach płatników składek wraz z wdrażaniem przymusowego dochodzenia, wezwań o brakujące deklaracje, itp. powinna następować do 20 dnia roboczego po upływie miesiąca rozliczeniowego.

W Oddziale ZUS w Kielcach w 132 przypadkach (33,3 % zbadanych) wystawiono tytuły wykonawcze z opóźnieniem wynoszącym: do 1 miesiąca - 60 tytułów, do 2 miesięcy - 42 tytuły, do 3 miesięcy - 18 tytułów, do 4 miesięcy - 9 tytułów, do 5 miesięcy - 3 tytuły. Opóźnienia te głównie występowały przy wszczynaniu postępowania egzekucyjnego wobec płatników, u których zaległości wystąpiły po raz pierwszy, np. w przypadku jednego konta - na zaległości za styczeń 2000 r. w łącznej kwocie 34,4 tys. zł, wystawiono 3 tytuły wykonawcze w dniu 18 października 2000 r.

W Oddziale ZUS w Przeworsku w przypadku 99,7 % zbadanych należności na kwotę ogółem 4.695,6 tys. zł, podjęto działania egzekucyjne z opóźnieniem wynoszącym od 1 do ponad 11 miesięcy. Ponad 11 miesięcy zwłoki stwierdzono w przypadku 18 tytułów wykonawczych wystawionych dla 3 płatników. Np. tytuły wykonawcze na zaległości za okres od stycznia do listopada 1999 r. (4,0 tys. zł) płatnika I. P. wystawiono dopiero 30 listopada 2000 r.

W Oddziale ZUS w Chełmie, w przypadku wszystkich zbadanych 129 tytułów wykonawczych na kwotę ogółem 409,6 tys. zł, czynności egzekucyjne podejmowano w terminie od 1 do 9 miesięcy od powstania zadłużenia. Np. egzekucję należności za styczeń 2000 r. płatnika M. rozpoczęto dopiero 19 listopada 2000 r.

2.2.4. Wykorzystywanie uprawnień w zakresie stosowania środków egzekucyjnych

W 8 oddziałach ZUS (tj. 53,3 % objętych kontrolą) stwierdzono, że nie wykorzystywano wszystkich środków egzekucyjnych (od 10,0 % do 80,0 % zbadanych), określonych w § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶¹, ograniczając się jedynie do stosowania środka egzekucyjnego w formie zajęcia rachunku bankowego. Według wymienionych przepisów oddziały uprawnione zostały do prowadzenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych.

⁶¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Dochodzenie należności ZUS poprzez egzekucję z rachunków bankowych było najprostszym i najszybszym sposobem prowadzenia egzekucji przez Zakład, ponieważ informacje o numerach rachunków bankowych były zawarte w dokumentach zgłoszeniowych płatników. W przypadku gdy prowadzona w ten sposób egzekucja była nieskuteczna, należności kierowano do wyegzekwowania przez urzędy skarbowe, ponosząc z tego tytułu dodatkowe koszty.

W Oddziale ZUS w Łodzi stwierdzono, że w 6 przypadkach (10,0 % zbadanych) na kwotę ogółem 19,1 tys. zł jedynym stosowanym środkiem egzekucyjnym było zajęcie rachunku bankowego. W grupie 15 skontrolowanych tytułów wykonawczych, z adnotacją ściągnięcia przez urzędy skarbowe zaległych składek, w kwocie ogółem 49,8 tys. zł ustalono, że zaległości te zostały wyegzekwowane m.in. przy użyciu środków egzekucyjnych, takich jak zajęcie rachunku bankowego i zajęcie wierzytelności, tj. będących również w dyspozycji Oddziału, który z tego tytułu poniósł koszty egzekucyjne w wysokości 2,0 tys. zł.

Prowadzenie własnej egzekucji administracyjnej przy stosowaniu wyłącznie zajęcia rachunku bankowego jako środka egzekucyjnego, stwierdzono w 26 przypadkach (41,3 % zbadanych) w Oddziale ZUS w Opolu.

W Oddziale ZUS we Wrocławiu ustalono, że w większości ze zbadanych tytułów wykonawczych (60) jedynym środkiem egzekucyjnym było zajęcie rachunku bankowego. W przypadku dłużnika, którego zadłużenie wynosiło ogółem 35.080,2 tys. zł, zastosowano więcej środków egzekucyjnych (zajęcie rachunku bankowego i wierzytelności), lecz po bezskuteczności własnych działań nie podjęto prób sprzedaży zabezpieczonych, na wniosek Oddziału zastawem skarbowym, finansowych składników majątku trwałego zobowiązanego, czy też dochodzenia należności z nieruchomości dłużnika, na których ustanowiono uprzednio hipotekę przymusową, zabezpieczając w ten sposób należne ZUS kwoty.

2.2.5. Terminowość przekazywania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych

Z ustaleń kontroli wynika, że po stwierdzeniu przez ZUS nieskuteczności prowadzenia własnej egzekucji administracyjnej, tytuły wykonawcze były kierowane przez Zakład do urzędów skarbowych z opóźnieniem. Naruszone były w ten sposób postanowienia § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, zgodnie z którym do niezwłocznego kierowania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego zobligowany był wierzyciel nie posiadający uprawnień do prowadzenia egzekucji we własnym zakresie albo posiadający te uprawnienia w ograniczonym zakresie, ale prowadzona przez niego egzekucja okazała się bezskuteczna.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

W ocenie NIK, zwłoka oddziałów ZUS w kierowaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych była wyrazem braku troski o dobro finansów poszczególnych funduszy.

Przypadki opóźnień (od 8,2 % do 15,9 % zbadanych) w przekazywaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych stwierdzono w 8 oddziałach ZUS, tj. 53,3 % objętych kontrolą.

W Oddziale ZUS w Szczecinie z opóźnieniem ponad 1 miesiąca przekazano do urzędów skarbowych 10 tytułów wykonawczych (8,2 % zbadanych). Z tego 4 tytuły na kwotę ogółem 16,6 tys. zł, dotyczące jednego zobowiązanego, bez uzasadnionej przyczyny, przekazano po prawie 9 miesiącach od zakończenia przez Oddział nieskutecznej własnej egzekucji administracyjnej.

Opóźnienia ponad 1 miesiąca w przekazywaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych wystąpiły także w Oddziale ZUS w Tomaszowie Mazowieckim – 5 przypadków (8,3 % zbadanych) na kwotę ogółem 16,8 tys. zł. Najdłuższą zwłokę odnotowano w przypadku tytułu wykonawczego na kwotę ogółem 5,9 tys. zł – ponad 6 miesięcy.

W Oddziale ZUS w Opolu zwłokę w przekazywaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych odnotowano w 10 przypadkach (15,9 % zbadanych).

W Oddziale ZUS w Poznaniu z opóźnieniem ponad 1 miesiąca przekazano do urzędów skarbowych 11 tytułów wykonawczych (15,5 % zbadanych).

W jednym z oddziałów ZUS stwierdzono opóźnienia (11,7 % zbadanych) w przekazywaniu tytułów wykonawczych, także w przypadku braku prowadzenia własnej egzekucji administracyjnej.

W Oddziale ZUS w Gorzowie Wlkp. ujawniono 7 przypadków zwłoki (11,7 % zbadanych) w przekazywaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych, po ustaleniu stanu zaległości płatników – najdłuższa zwłoka wynosiła prawie 10 miesięcy.

2.2.6. Wystawianie tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych

W toku kontroli, w 4 oddziałach ZUS (26,7 % objętych badaniem) odnotowano wady formalne w 281 tytułach wykonawczych (13,4 % zbadanych) skierowanych do urzędów skarbowych, uniemożliwiających przeprowadzenie przez urzędy skarbowe postępowania egzekucyjnego⁶². Nie stwierdzono jednak przypadków obciążenia oddziałów kosztami z tego

⁶² Dane, jakie powinien zawierać tytuł wykonawczy, wymienia art. 27 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ponadto wzór Tytułu wykonawczego zamieszczony został w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

tytułu, w tym opłatą zryczałtowaną w wysokości 2,0 zł, o której mowa w § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu przeprowadzania publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych rodzajów ruchomości⁶³. Popelniane przez pracowników ZUS błędy polegały głównie na podawaniu niewłaściwych danych płatnika (brak pełnej nazwy i adresu, numeru NIP), niewskazywaniu podstawy prawnej egzekucji lub kierowaniu tytułów wykonawczych do niewłaściwych urzędów skarbowych. I tak:

W Oddziale ZUS we Wrocławiu, w okresie od dnia 5 września do dnia 9 listopada 2001 r., z powodu wad w tytułach wykonawczych urzędy skarbowe zwróciły 234 tytuły. II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej, z tego powodu, zwrócił Oddziałowi ZUS w Bielsku-Białej 25 tytułów (po uzupełnieniu tytuły wykonawcze ponownie przesłano do urzędu skarbowego). Urząd Skarbowy w Płocku zwrócił Oddziałowi ZUS w Płocku 19 tytułów. Z kolei w Oddziale ZUS w Zambrowie wady w tytułach wykonawczych stwierdzono w 3 przypadkach.

Ustalono również, że w przypadku 6 oddziałów ZUS (40,0 % objętych kontrolą), Zakład sporadycznie korzystał z przysługujących uprawnień w zakresie wskazywania, we wnioskach do urzędów skarbowych o wszczęcie egzekucji administracyjnej, środka egzekucyjnego przy każdym wystawianym tytule wykonawczym. Możliwość taką dawał wierzycielowi, w celu usprawnienia postępowania, przepis art. 28 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Np.:

W Oddziale ZUS w Tomaszowie Mazowieckim we wszystkich zbadanych tytułach wykonawczych (60) nie wskazywano środka egzekucyjnego, a w Oddziale ZUS w Gorzowie Wlkp. tak postąpiono w 55 przypadkach (91,7 % zbadanych).

2.2.7. Przedawnienie należności z tytułu składek

Kontrola wykazała jedynie w dwóch oddziałach ZUS, w Oddziale ZUS w Krakowie i w Oddziale ZUS w Tomaszowie Mazowieckim, przypadki przedawnienia należności z tytułu składek na kwotę ogółem 834,2 tys. zł. Stosownie do postanowień art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych popełnienie czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jednostki sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁶³ Dz. U. Nr 47, poz. 281 ze zm.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Na skutek przeprowadzonej w Oddziale ZUS w Krakowie, na dzień 30 września 2001 r., weryfikacji tzw. najstarszych należności ZUS z tytułu zaległych składek, stwierdzono 92 przypadki przedawnień na kwotę ogółem 795,5 tys. zł. Przeprowadzona przez NIK analiza przyczyn powstania przedawnienia należności, za okres od grudnia 1990 r. do lipca 1991 r., w kwocie ogółem 8,8 tys. zł wobec jednej ze spółek wykazała, że powodem był brak działań egzekucyjnych ze strony pracowników Oddziału – po otrzymaniu, w dniu 16 listopada 1994 r., z urzędu skarbowego tytułów wykonawczych z adnotacją o nieściągnięciu zadłużenia, nie przeniesiono odpowiedzialności na członków zarządu ww. spółki, jak też nie podjęto innych czynności egzekucyjnych.

Po zakończeniu kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 13 lutego, NIK zwróciła się do dyrektora Oddziału m.in. o przeprowadzenie pełnej weryfikacji przedawnionych należności pod kątem przyczyn i osób odpowiedzialnych.

Przeprowadzona przez Centralę ZUS, w II kwartale 2001 r., kompleksowa kontrola działalności Oddziału ZUS w Tomaszowie Mazowieckim wykazała przedawnienie należności z tytułu składek w kwocie 38,7 tys. zł od jednej z gmin. Zaległości w kwocie 33,5 tys. zł uległy przedawnieniu w okresie do końca 1998 r., a kwota 5,2 tys. zł po dniu 1 stycznia 1999 r. Należności te – jak wynikało z uzasadnienia zawartego w postanowieniu, z dnia 13 października 2000 r., wydanym przez Izbę Skarbową Oddział Zamiejscowy w Piotrkowie Trybunalskim – uległy przedawnieniu w wyniku naruszenia przepisów dotyczących prowadzonej przez ZUS egzekucji administracyjnej, a w szczególności:

- realizowania egzekucji na podstawie niewłaściwej podstawy prawnej,*
- braku kopii zajęć budżetowych i potwierdzeń ich odbioru oraz braku potwierdzeń odbioru tytułów wykonawczych przez dłużnika,*
- braku wyszczególnienia numerów tytułów wykonawczych na zajęciach rachunku bankowego dłużnika,*
- skierowania postępowania egzekucyjnego do niewłaściwego podmiotu.*

Dyrektor Oddziału, realizując zalecenia pokontrolne NIK, w dniu 14 marca 2002 r., zawiadomił rzecznika dyscypliny finansów publicznych o przypadku przedawnienia należności ZUS w kwocie 38,7 tys. zł, a tym samym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

2.2.8. Przeciwdziałanie występowaniu negatywnych zjawisk towarzyszących egzekucji administracyjnej urzędów skarbowych, w tym przewlekłości prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku braku egzekucji lub zwłoki w realizacji tytułów wykonawczych przez urzędy skarbowe, Zakład nie zawsze bezzwłocznie podejmował działania wyjaśniające lub interwencyjne. Na przykład, w 6 oddziałach ZUS (40,0 % objętych

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

badaniem) stwierdzono jednostkowe przypadki niekorzystania z uprawnień w zakresie złożenia skargi do urzędu skarbowego na czynności egzekucyjne lub na przewlekłość postępowania egzekucyjnego⁶⁴, złożenia zażalenia do urzędu skarbowego na postanowienia wydane w toku egzekucji lub dotyczące postępowania egzekucyjnego⁶⁵, a także z możliwości odwołania się od postanowienia urzędu w ww. kwestiach do izby skarbowej⁶⁶. Również nie zawsze występowało do izby skarbowej ze skargą lub wnioskiem dotyczącym działalności urzędu skarbowego. Np.:

W Oddziale ZUS w Płocku, w przypadku zaległości jednego z płatników za okres od kwietnia do września 2000 r., w kwocie ogółem 74,6 tys. zł, od przekazania do urzędu skarbowego w miesiącach wrzesień - październik 2000 r. tytułów wykonawczych do ich zwrotu w dniu 29 czerwca 2001 r. (z adnotacją o nie ściągnięciu zaległości oraz o przydzieleniu tytułów poborcy w terminie od 5 do 7 miesięcy od ich otrzymania), nie podjęto żadnych interwencji wyjaśniających bądź ponaglących prace urzędu.

Również w przypadku zaległości jednej ze spółek, za okres od stycznia do grudnia 1999 r. w kwocie ogółem 106,4 tys. zł, od przekazania do Urzędu Skarbowego w Płocku w dniu 9 maja 2000 r. tytułów wykonawczych do ich zwrotu w dniu 19 sierpnia 2001 r. (z adnotacją o nie ściągnięciu zaległości) Oddział wystosował do Urzędu tylko 2 pisma z prośbą o przyspieszenie egzekucji – w dniu 5 listopada 2000 r. i 15 czerwca 2001 r.

W Oddziale ZUS w Tomaszowie Mazowieckim, pomimo postępowań egzekucyjnych trwających w urzędach skarbowych nawet ponad 3 lata (9.100 spraw prowadzonych w latach 1999-2001) nie korzystano z uprawnień ustawowych i nie składano do urzędów skarbowych skarg, zażaleń i wniosków na działalność urzędów w tym przedmiocie.

2.3. Ustalenia kontroli w urzędach skarbowych

Usprawnieniu pracy działów egzekucji miało służyć wprowadzenie, z dniem 1 stycznia 2001 r., jednolitego we wszystkich urzędach skarbowych podsystemu informatycznego EGAPOLTAX. Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów, podsystem EGAPOLTAX został opracowany przez zespół informatyków Ministerstwa i oprócz usprawnienia pracy komórek egzekucyjnych, miał również na celu zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów prawa przez organy egzekucyjne.

⁶⁴ Art. 54 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁵ Art. 17 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, izba skarbowa jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego. Do zakresu działania izb skarbowych (ust. 7) należy m.in. nadzór nad urzędami skarbowymi oraz rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do urzędów skarbowych.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

Do czasu zakończenia kontroli, podsystem informatyczny EGAPOLTAX nie został do końca wdrożony, a instalowane poszczególne wersje tego podsystemu, według użytkowników, posiadały liczne wady, powodujące wydłużanie i utrudnianie prowadzenia procesu egzekucji administracyjnej należności ZUS. I tak m.in.:

- zdaniem pracowników urzędów skarbowych pracochłonność w podsystemie EGAPOLTAX była o wiele większa niż w dotychczas użytkowanych programach informatycznych. Fakt ten wynikał m.in. z przyjęcia w podsystemie EGAPOLTAX zasady, iż pracuje się w nim na poszczególnych czynnościach egzekucji, które stanowią podstawę działania systemu. W dalszej kolejności, przypisuje się do tych czynności konkretny tytuł wykonawczy. W programie TAXI pracowano bezpośrednio na tytule wykonawczym, przypisując do niego wszystkie przeprowadzone czynności procesu egzekucji. Tym samym możliwe było szybkie przeglądanie informacji dotyczących danego tytułu wykonawczego;
- w podsystemie EGAPOLTAX wydruki zestawień obciążeń wierzyciela kosztami egzekucyjnymi i opłatami wierzycielskimi za dany okres, stanowiącymi podstawę do obciążeń finansowych, nie określały podstawy prawnej, nie ustalały terminu wpłaty, nie podawały numeru konta bankowego na które należało dokonać wpłaty zobowiązania. Wydruki nie podawały także nazwy dłużnika oraz uzasadnienia obciążenia wierzyciela. Konieczne było ręczne (lub w formie pieczęci) nanoszenie powyższych danych na każdym wydruku, a tym samym wydłużył się czas ich wystawiania;
- podsystem EGAPOLTAX nie obsługiwał tytułów wykonawczych wystawionych na współzobowiązanych nie zarejestrowanych jako podmiot gospodarczy, np. małżeństwo, rodzeństwo.

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów „...Analiza zgłaszanych przez użytkowników problemów związanych z obsługą tytułów wykonawczych w podsystemie EGAPOLTAX wykazała, że były one rezultatem niejednolitego stosowania przepisów w zakresie naliczania odsetek za zwłokę i kosztów egzekucyjnych przez urzędy skarbowe. Takich problemów nie stwarzały dotychczas aplikacje lokalne, które były dostosowane do nieprawidłowej praktyki w urzędach skarbowych określających założenia do tych aplikacji. (...) Podsystem EGAPOLTAX podlega ciągłemu rozwojowi. Zgłaszane przez użytkowników uwagi dotyczące technicznej strony obsługi tytułów wykonawczych w podsystemie są analizowane przez autorów programu i wykorzystywane do jego modyfikacji w kolejnych wydaniach EGAPOLTAXU. Wraz z kolejnymi wydaniem wprowadzane są i będą również nowe aplikacje, rozszerzające zakres

funkcjonalny podsystemu w kierunku jak najdalej idącego odciążenia pracowników działów egzekucyjnych urzędów skarbowych od ręcznego wykonywania pracochłonnych czynności. ...”.

2.3.1. Terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych

Na koniec września 2001 r., w porównaniu do analogicznego okresu w 2000 r., wydłużył się czas prowadzonych przez urzędy skarbowe postępowań egzekucyjnych. Liczba postępowań egzekucyjnych prowadzonych do 6 miesięcy zwiększyła się o 35,9 %, natomiast prowadzonych do 9 miesięcy zwiększyła się o 29,9 %. Jedyne w grupie postępowań prowadzonych w przedziale czasowym od 1,5 do 2 lat wystąpił spadek - o 27,1 %. Z kolei liczba postępowań prowadzona do 3 lat wzrosła o 19,0 %, odnotowano także wzrost liczby o 5,3 % postępowań prowadzonych ponad 3 lata⁶⁷.

W zakresie terminów w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego zastosowanie mają przepisy Kpa, z których wynika, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1). Załatwienie sprawy, zgodnie z art. 35 § 3 Kpa powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁸, jak również przepisy wykonawcze do tej ustawy, nie określają precyzyjnie terminów wszczęcia postępowania oraz podejmowania kolejnych czynności egzekucyjnych.

W wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 1998 r., 1999 r. i 2000 r. (decyzje Ministra Finansów Nr 2/NK z dnia 12 maja 1998 r., Nr 2/OS z dnia 31 marca 1999 r. i Nr 4/OS z dnia 4 maja 2000 r.) stwierdzono, m.in. że urzędy skarbowe powinny podjąć działania polegające na wystawianiu tytułów wykonawczych przez komórki rachunkowości urzędów skarbowych niezwłocznie po upływie terminu płatności i wysłaniu upomnień w przypadkach istnienia takiego obowiązku, a także bezzwłocznym nadawaniu biegu otrzymanym tytułom wykonawczym oraz konsekwentnym doprowadzaniu do końca zastosowanych środków egzekucyjnych. Natomiast terminy określone w opracowanej przez Ministra Finansów instrukcji egzekucyjnej dla działów egzekucyjnych (instrukcja z 1986 r.) nie mogą być traktowane jako ściśle

⁶⁷ Dane podane przez ZUS.

⁶⁸ Zgodnie z art. 15 § 1 egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, uprzednio przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej postanawiają. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

obowiązujące i ostateczne⁶⁹, gdyż instrukcja ta nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa w znaczeniu określonym w Konstytucji RP. Dotyczy to zwłaszcza terminów związanych z wszczęciem, prowadzeniem i zakończeniem postępowania egzekucyjnego.

Z ustaleń wynika, że we wszystkich skontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przepisów Kpa w zakresie terminowego prowadzenia postępowań egzekucyjnych wierzytelności ZUS. Na przykładzie zbadanych urzędów skarbowych stwierdzono, że średni czas realizacji tytułów wykonawczych dotyczących wierzytelności ZUS wynosił około trzy miesiące, przy jednoczesnej tendencji skracania się tego okresu z 117 dni w 1999 r. do 97 dni w 2000 r. oraz do 81 dni w III kwartałach 2001 r. W latach 1999-2000 średni czas realizacji tytułów wykonawczych dotyczących wierzytelności ZUS był dłuższy od średniego czasu egzekucji pozostałych wierzytelności realizowanych przez urzędy skarbowe. I tak, wierzytelności ZUS egzekwowano dłużej od pozostałych o 20 dni w 1999 r., o 19 dni w 2000 r. i o 1 dzień w okresie 3 kwartałów 2001 r.

NIK pozytywnie ocenia tendencje odnotowane w tym zakresie w III kwartałach 2001 r., gdzie wierzytelności ZUS egzekwowane były nieznacznie dłużej od pozostałych.

W US w Krasnymstawie tytuł nr 1197/98 zrealizowany został po prawie roku od wszczęcia egzekucji, taki sam okres realizacji odnotowano w US w Oławie, z kolei w US w Toruniu tytuł nr 2991/00 zrealizowano po 259 dniach.

Na nieterminowość prowadzenia egzekucji miał bezpośrednio wpływ fakt, iż większość kierowanych przez ZUS do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych odnosiło się do tzw. trudnych dłużników, w stosunku do których Zakład wyczerpał swoje możliwości prowadzenia działań egzekucyjnych, nie dysponujących majątkiem, z którego możliwe byłoby prowadzenie przez urzędy skarbowe skutecznej egzekucji.

Również przyczyną wydłużonego czasu prowadzenia egzekucji przez urzędy skarbowe wierzytelności ZUS był wzrost liczby tytułów wykonawczych otrzymanych do realizacji, w tym z Zakładu. I tak w III kwartałach 2001 r. ZUS skierował do wszystkich urzędów skarbowych 1.829.432 tytuły na kwotę ogółem 2.074.294,8 tys. zł, co w porównaniu do analogicznego okresu 2000 r. oznacza wzrost o 1.348.625 tytułów (tj. o 280,5 %) oraz

⁶⁹ W § 31 ust. 1 instrukcji dopuszczono do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w ciągu 3 miesięcy od daty jego wszczęcia, w uzasadnionych wypadkach przez okres 6 miesięcy, a wyjątkowo w sprawach większych zaległości do 12 miesięcy.

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

spadek o 299.804,2 tys. zł (tj. o 12,6 %). W 2000 r. do urzędów skarbowych skierowano 852.392 tytuły wykonawcze ZUS na kwotę ogółem 3.550.689,3 tys. zł, w porównaniu do 1999 r. oznacza to spadek o 150.222 tytuły (tj. o 15,0 %) oraz wzrost o 2.325.237,8 tys. zł (tj. o 189,8 %). Wzrost w 2001 r. liczby tytułów wykonawczych wystawianych przez ZUS wynikał głównie ze zmiany sposobu ich ewidencji w urzędach skarbowych (spowodowanej wdrażaniem nowego programu komputerowego EGAPOLTAX), polegającej na zastąpieniu tytułów wykonawczych wielopozycyjnych tytułami jednopozycyjnymi. W związku z powyższym, z dniem 1 stycznia 2001 r., oddziały ZUS zobligowane zostały do wystawiania tytułów wykonawczych (FUS, FP i FGŚP, ubezpieczenie zdrowotne) za każdy z osobna miesięczny okres rozliczeniowy.

Na skutek wzrostu w urzędach skarbowych ilości tytułów wykonawczych do realizacji nastąpiło znaczne obciążenie pracowników komórek merytorycznych tymi tytułami.

Przykładowo w US w Gryfinie średnia liczba tytułów przypadających na 1 pracownika wynosiła w 1999 r. – 1.953 tytuły, 2000 r. – 2.144 tytuły, III kwartały 2001 r. – 3.373 tytuły (wzrost w 2001 r., w porównaniu do 1999 r., o 72,7 %). W US w Krasnymstawie średnia liczba tytułów przypadających na 1 pracownika wynosiła w 1999 r. – 815 tytuły, 2000 r. – 1.071 tytuły, III kwartały 2001 r. – 2.042 tytuły (wzrost w 2001 r., w porównaniu do 1999 r., o 150,6 %).

Z reguły sukcesywnemu wzrostowi ilości tytułów wykonawczych nie towarzyszyło zwiększenie zatrudnienia w komórkach organizacyjnych prowadzących egzekucje, nie mniej jednak podejmowano działania polegające m.in. na usprawnieniu organizacji pracy m.in. poprzez wprowadzenie zadaniowego czasu pracy dla poborców skarbowych i zwiększenie ilości rejonów obsługiwanych przez jednego inspektora, wyposażanie poborców skarbowych w kalkulatory z oprogramowaniem do naliczania odsetek za zwłokę, telefony komórkowe oraz zawieranie z nimi umów o używanie samochodów prywatnych do celów służbowych; zwiększaniu w miarę możliwości stanu zatrudnienia; dyscyplinowaniu poborców skarbowych.

Wydłużony czas prowadzenia postępowań egzekucyjnych wierzytelności ZUS wynikał także z braku rzetelności postępowania służb urzędów skarbowych, polegający w szczególności na opieszałym nadawaniu biegu tytułom wykonawczym, zwłoce w rozpoczęciu czynności egzekucyjnych przez inspektorów i poborców skarbowych, a także na nieuzasadnionym przerywaniu w czynności egzekucyjnych.

W 10 urzędach skarbowych (62,5 % objętych badaniem) odnotowano liczne przypadki (od 8,5 % do 20,3 % zbadanych) opieszałego nadawania biegu tytułom wykonawczym

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

bezpośrednio po ich otrzymaniu z ZUS, tj. wydawania postanowień o ich skierowaniu do egzekucji. I tak, po upływie 1 miesiąca od daty wpływu do urzędu skarbowego, skierowano do egzekucji tytuły wykonawcze m.in. w następujących urzędach:

Urząd Skarbowy w Kędzierzynie-Koźlu 31 tytułów (38,8 % zbadanych); I US w Toruniu 13 tytułów (20,3 % zbadanych), np. tytuł wykonawczy nr 2413/01 po 123 dniach, nr 2971/00 po 42 dniach; US Kraków-Podgórze 13 tytułów (20,0 % zbadanych); US w Przeworsku 11 tytułów (19,6 % zbadanych); US w Elblągu 9 tytułów (8,5 % zbadanych); I US w Poznaniu 7 tytułów (10,4 % zbadanych).

Przypadki opieszałego (od 6,3 % do 39,0 % zbadanych) rozpoczęcia czynności egzekucyjnych przez inspektorów i poborców skarbowych, po wydaniu postanowienia o skierowaniu tytułu do egzekucji, stwierdzono w 6 urzędach skarbowych (37,5 % objętych badaniem).

W I Urzędzie Skarbowym w Toruniu, w przypadku 25 tytułów egzekucyjnych (39,0 % zbadanych), na kwotę ogółem 76,5 tys. zł, pierwsze czynności egzekucyjne podjęto po 20 dniach od daty skierowania tytułów do egzekucji, a niektóre z nich znacznie później, np. tytuł nr 2339/00 po 8,5 miesiącach, tytuł nr 786/01 po prawie dwóch miesiącach.

W Urzędzie Skarbowym Kraków-Podgórze, w przypadku 9 tytułów (13,9 % zbadanych), pierwsze czynności egzekucyjne podjęto dopiero po 2 miesiącach od wystawienia klauzuli wykonalności, np. w przypadku tytułu nr WIC/2226/01, na kwotę 3,6 tys. zł, pierwsze czynności podjęto po 5 miesiącach od skierowania tytułu do egzekucji.

W Urzędzie Skarbowym w Kędzierzynie-Koźlu, w przypadku 5 tytułów (6,3 % zbadanych), na kwotę ogółem 96,6 tys. zł, pierwsze czynności podjęto po 2 miesiącach od wystawienia klauzuli wykonalności

W Urzędzie Skarbowym w Łomży w 1 przypadku pierwsze czynności egzekucyjne rozpoczęto po ponad 4,5 miesiącach od wystawienia klauzuli wykonalności.

Odnotowano także w 6 urzędach skarbowych (43,8 % objętych badaniem) przypadki nieuzasadnionych przerw w czynnościach egzekucyjnych lub braku jakichkolwiek działań egzekucyjnych (od 16,4 % do 19,9 % zbadanych).

W Urzędzie Skarbowym w Przeworsku w 67 tytułach (19,9 % zbadanych) występowały przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami przekraczające 2 miesiące.

W Urzędzie Skarbowym w Łomży przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi wynosiły 16, 53 i 80 dni. W przypadku 1 tytułu na kwotę ogółem 1,4 tys. zł postępowanie egzekucyjne formalnie zakończono w

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

dniu 25 października 1999 r., tj. po prawie 3 miesiącach od wycofania przez ZUS w dniu 3 sierpnia 1999 r. tytułu wykonawczego.

W I Urzędzie Skarbowym w Poznaniu 11 tytułów wykonawczych (16,4 % zbadanych), do zakończenia kontroli NIK (do dnia 14 grudnia 2001 r.), nie zostało ukończonych, pomimo prowadzenia od 3 do 14 miesięcy egzekucji. Np. w przypadku 3 tytułów przyczyną był nieuzasadniony brak działań Urzędu, polegający na nie odebraniu, uprzednio zajętych, ruchomości dłużników – w dniu 6 lipca 2001 r. dokonano zajęcia samochodu, w październiku 2001 r. wyceniono jego wartość, a do czasu zakończenia kontroli samochodu nie odebrano w celu sprzedaży i pokrycia wierzytelności ZUS.

2.3.2. Prowadzenie egzekucji oraz obciążanie zobowiązanych kosztami egzekucyjnymi

W 2001 r. (III kwartały) urzędy skarbowe zwróciły do ZUS 173.597 tytułów wykonawczych z protokołem nieściągalności na kwotę ogółem 229.630,9 tys. zł⁷⁰, w 2000 r. dokonano zwrotu 214.790 takich tytułów na kwotę ogółem 161.718,7 tys. zł⁷¹, a w 1999 r. 285.483 tytuły na kwotę ogółem 139.534,4 tys. zł⁷².

Z ustaleń kontroli wynika, że zwrotu do ZUS tytułów wykonawczych, z adnotacją o braku ścigalności, dokonywano bez uprzedniego korzystania przez urzędy z uprawnienia, wynikającego z art. 71 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, umożliwiającego organowi egzekucyjnemu zwrócenie się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku. Liczne przypadki (od 75,0 % do 100,0 % zbadanych) niekorzystania z uprawnień występowania do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku stwierdzono w 5 urzędach skarbowych (31,3 % objętych badaniem).

W Urzędzie Skarbowym w Piotrkowie Trybunalskim, w żadnym ze zbadanych przypadków (60 tytułów), nie korzystano z możliwości występowania do sądu o nakazanie wyjawienia majątku zobowiązanego, przy jednoczesnym wzroście liczby i wartości tytułów wykonawczych zwróconych do ZUS z protokołem nieściągalności – z 1.362 w 1999 r. do 1.705 w 2001 r., tj. o 25,2%, a kwotowo odpowiednio z 307,0 tys. zł do 908,0 tys. zł, tj. o 195,8%.

W Urzędzie Skarbowym w Łomży w 45 przypadkach (75,0 % zbadanych), na kwotę ogółem 118,5 tys. zł, których postępowanie egzekucyjne zostało zakończone bez realizacji należności ZUS, nie korzystano z możliwości złożenia wniosku do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku.

⁷⁰ Stanowiło to 9,5 % liczby tytułów oraz 11,1 % kwoty zadłużenia skierowanej przez ZUS w III kwartałach 2001 r. do realizacji przez urzędy skarbowe.

⁷¹ Stanowiło to 25,2 % liczby tytułów oraz 4,6 % kwoty zadłużenia skierowanej przez ZUS w 2000 r. do realizacji przez urzędy skarbowe.

⁷² Stanowiło to 28,5 % liczby tytułów oraz 11,4 % kwoty zadłużenia skierowanej przez ZUS w 1999 r. do realizacji przez urzędy skarbowe.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Rodzaj i wysokość kosztów egzekucyjnych regulują przepisy art. 64-66 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także §§ 6-9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu prowadzenia publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych rodzajów ruchomości. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, wydatkami egzekucyjnymi są koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji. W dalszej treści ust. 1 wymienione zostały poszczególne rodzaje kosztów zaliczane do wydatków egzekucyjnych.

W 5 urzędach skarbowych (31,3 % objętych badaniem) stwierdzono również przypadki (od 4,6 % do 26,6 % zbadanych) nieprawidłowego obciążania zobowiązanych kosztami egzekucyjnymi poprzez ich zaniżenie lub zawyżenie.

W I Urzędzie Skarbowym w Toruniu w 17 przypadkach (26,6 % zbadanych) kwota pobranych od zobowiązanych kosztów egzekucyjnych była zawyżona łącznie o 30,40 zł oraz zaniżona o 11,50 zł. W US w Przeworsku w 11 przypadkach (15,3 % zbadanych) koszty egzekucyjne zawyżono o 24,50 zł. W US Kraków-Podgórze w 3 przypadkach (4,6 % zbadanych) zawyżono koszty o 34,60 zł oraz zaniżono o 26,40 zł. W US w Gryfinie, w przypadku tytułu nr 91/2000 nie pobrano od zobowiązanego kosztów egzekucyjnych w kwocie 580,00 zł. Przyczyną nieprawidłowego obciążania zobowiązanych kosztami egzekucyjnymi były głównie omyłki poborców skarbowych.

Poza błędami w naliczaniu kosztów egzekucyjnych z winy poborców odpowiedzialność była również po stronie podsystemu informatycznego EGAPOLTAX.

W Urzędzie Skarbowym w Bielsku-Białej stwierdzono, że do wprowadzenia nowej wersji EGAPOLTAX w sierpniu 2001 r., naliczał on opłaty za pobranie pieniędzy przez poborcę skarbowego na miejscu u zobowiązanego (przy pobraniach częściowych) w wysokości wyższej od należnej. Polegało to na naliczaniu opłaty w wysokości 5 % od całej kwoty otrzymanej od zobowiązanego (włącznie z naliczoną opłatą manipulacyjną i kosztami pobrania), co było sprzeczne z przepisami § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne (...)⁷³. Np. przy realizacji tytułu nr 3w/2656/01 z dnia 3 kwietnia 2001 r. pobrano od dłużnika kwotę 1,3 tys. zł, oraz dwukrotnie 5,0 tys. zł. Prawidłowo naliczone opłaty od należności głównych i odsetek winny wynieść odpowiednio: 48,60 zł, 237, 50 zł i 237,50 zł. Tymczasem wyniosły one

⁷³ Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne (...) opłata za pobranie pieniędzy u zobowiązanego przez poborcę skarbowego wynosi 5 % od pobranej należności nie mniej jednak niż 1,50 zł. Zgodnie z § 1 ust 6 rozporządzenia – przez kwotę egzekwowanej należności rozumie się należności z odsetkami za zwłokę, lecz bez kosztów egzekucyjnych.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

odpowiednio: 65,80 zł, 250,00 zł i 250,00 zł, co w konsekwencji stanowiło zawyżenie opłat o 42,21 zł.

W trakcie kontroli Urząd szacunkowo ustalił, iż opłaty za pobranie pieniędzy przy pobraniach częściowych w sprawach zakończonych w 2001 r. (bez uwzględnienia spraw będących w toku) zostały zawyżone o 1.740 zł.

2.3.3. Prowadzenie rozliczeń z ZUS wyegzekwowanych wierzytelności

Stwierdzono, że w procesie egzekucji nie wszystkie należności ZUS podlegały zaspokojeniu przed innymi należnościami, co stanowiło naruszenie przepisu art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Przypadki (do 7,7 % zbadanych) braku zaspokajania w pierwszej kolejności należności ZUS odnotowano w 4 urzędach skarbowych (25,0 % objętych badaniem).

W Urzędzie Skarbowym Kraków-Podgórze stwierdzono 5 przypadków (7,7 % zbadanych), np. realizując tytuł wykonawczy nr WIC/2226/01 na kwotę 3,6 tys. zł, w dniu 28 maja 2001 r. pobrano kwotę 3,2 tys. zł. Z kwoty tej tylko 1,1 tys. zł (tj. 34,4 %) przeznaczono na zaległość wobec ZUS, a pozostałą część na zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych (1,9 tys. zł) oraz na mandat (0,2 tys. zł).

Ponadto, w 8 urzędach skarbowych (50,0 % objętych badaniem), stwierdzono, że niezgodnie z prawem obciążano ZUS kosztami egzekucyjnymi, poprzez ich zaniżenie lub zawyżenie, bądź nie obciążano Zakładu tymi kosztami (od 4,2 % do 95,5 % zbadanych). Stanowiło to naruszenie przepisów art. 64-66 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. I tak:

W Urzędzie Skarbowym w Gorzowie Wlkp. stwierdzono, że w przypadku 29 list kosztów egzekucyjnych przekazanych do ZUS (27,1 % zbadanych) nie zasadnie obciążono Zakład kwotą 15,8 tys. zł. Np. we wrześniu 2001 r. bez uzasadnienia obciążono ZUS kosztami egzekucyjnymi w kwocie 10,1 tys. zł. Interwencja ZUS, odnośnie odstąpienia Urzędu od egzekucji wierzytelności, spowodowała ponowne przeanalizowanie sprawy oraz skierowanie tytułów wykonawczych do dalszej realizacji, a także skorygowanie naliczonych kosztów o kwotę 10,1 tys. zł.

W Urzędzie Skarbowym w Gryfinie np. bezzasadnie obciążono ZUS kosztami zajęcia rachunku bankowego zobowiązanego w kwocie 10,1 tys. zł, mimo że czynności egzekucyjne podjęte zostały po otrzymaniu z ZUS decyzji o umorzeniu tytułów wykonawczych.

W I Urzędzie Skarbowym w Toruniu zwrócono do ZUS 13 tytułów wykonawczych (20,3 % zbadanych) bez obciążenia Zakładu kosztami egzekucyjnymi w kwocie ogółem 3,1 tys. zł. Dopiero w toku kontroli NIK Urząd wystąpił o zwrot powyższych kosztów. Nie obciążenie ZUS kosztami egzekucyjnymi stanowiło naruszenie przepisów art. 64 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

W II Urzędzie Skarbowym w Gdyni, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie ściągnięto od ZUS należnej 5 % opłaty komorniczej od kwot wyegzekwowanych⁷⁴, która wyniosła ogółem 42,4 tys. zł. Ponadto w Urzędzie stosowana była praktyka obciążania ze zwłoką ZUS powyższą opłatą komorniczą. W 21 przypadkach (na 22 losowo wybranych spraw) opóźnienia wynosiły od miesiąca (12 przypadków) do kilku miesięcy (9 przypadków). Stwierdzono również, w przypadku otrzymywania przez Urząd tytułów wykonawczych z ZUS, zawierających wady uniemożliwiające prowadzenie postępowania egzekucyjnego, nieobciążanie Zakładu tzw. opłatą zryczałtowaną – w wysokości 2,0 zł od każdego wadliwego tytułu, co było niezgodne z postanowieniem przepisu § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne (...). Odnotowano 14 takich przypadków, tj. 4,2 % zbadanych.

W Urzędzie Skarbowym Kraków-Podgórze brak naliczania i obciążania ZUS tzw. opłatą zryczałtowaną stwierdzono w 11 przypadkach (16,9 % zbadanych).

Ustalono również, że nie zawsze wyegzekwowane wierzytelności ZUS były bezzwłocznie odprowadzane do Zakładu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przetrzymywania przez poborców skarbowych wyegzekwowanych pieniędzy oraz odprowadzania ich z opóźnieniem do ZUS przez urzędy skarbowe.

Przetrzymywanie przez poborców wyegzekwowanych środków stwierdzono w 5 urzędach skarbowych (31,3 % objętych badaniem) było niezgodne z postanowieniami § 31 ust. 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 1998 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i niepodatkowych należności budżetowych przez urzędy skarbowe jako organy podatkowe (niepublikowanego), a od 1 stycznia 2001 r. również § 38 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i niepodatkowych należności budżetowych przez urzędy skarbowe jako organy podatkowe⁷⁵, według których poborcy skarbowi zobowiązani zostali do przekazywania wierzycielowi pobranej gotówki w dniu jej pobrania bądź w godzinach porannych następnego dnia. Zwłoka w przekazywaniu wyegzekwowanych należności wynosiła od 3 do 8 dni (od 12,8 % do 55,0 % zbadanych).

Z kolei przekazywanie przez urzędy skarbowe z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 30 dni (od 11,1 % do 60,0 % zbadanych) do ZUS należności stwierdzono w 4 urzędach (25,0 % objętych badaniem).

W II Urzędzie Skarbowym w Gdyni, w 11 przypadkach (55,0 % zbadanych), zwłoka poborców w odprowadzaniu wyegzekwowanych wpłat

⁷⁴ Zob. art. 66 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷⁵ Dz. U. Nr 77, poz. 876.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

wynosiła od 3 do 8 dni, natomiast w US w Łomży w 4 przypadkach (40,0 % zbadanych) od 3 do 4 dni.

W II US w Gdyni, w 12 przypadkach (60,0 % zbadanych), przekazywano wierzytelności w okresie od 3 do 21 dni od daty ich wpływu; w US Kraków-Podgórze – od 6 do 8 dni, a w 3 przypadkach (33,3 % zbadanych) nawet w terminie do 14 dni; Urząd Skarbowy w Elblągu przekazał do ZUS wyegzekwowane wierzytelności w terminie od 7 do 30 dni (11,1 % zbadanych kwot) od daty otrzymania wyciągu bankowego.

2.3.4. Mechanizmy korupcjogenne

W II Urzędzie Skarbowym w Bielsku-Białej stwierdzono, że komornik skarbowy, posiadający upoważnienie naczelnika Urzędu do występowania w imieniu organu egzekucyjnego⁷⁶, był również dodatkowo upoważniony do prowadzenia egzekucji w terenie. Przekazanie komornikowi skarbowemu uprawnień polegających na jednoczesnym występowaniu w imieniu organu egzekucyjnego, jak również do prowadzenia egzekucji w terenie (wykonywanie obowiązków poborcy skarbowego) było, w ocenie NIK, nieuzasadnione i mogło stwarzać ewentualne możliwości występowania sytuacji korupcjogennych.

Również możliwość występowania sytuacji korupcjogennych ujawniono w Urzędzie Skarbowym w Gorzowie Wlkp., gdzie przy braku przesłanek, o których mowa w art. 59 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁷, podejmowane były decyzje

⁷⁶ Za wyjątkiem podpisywania postanowień wydawanych na podstawie art. 54 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. w sprawie skargi na czynności egzekucyjne i przewlekłość postępowania egzekucyjnego, które wydaje organ egzekucyjny.

⁷⁷ Zgodnie z art. 59 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 listopada 2001 r., zmienionym przez art. 1 pkt 49 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368), zmieniającym nin. ustawę z dniem 30 listopada 2001 r., postępowanie egzekucyjne podlegało umorzeniu:

- 1) jeżeli obowiązek został przed wszczęciem postępowania wykonany,
- 2) jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo jeżeli obowiązek nie zaistniał,
- 3) jeżeli egzekwowany obowiązek został określony niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego albo bezpośrednio z przepisu prawa,
- 4) gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego lub gdy egzekucja nie może być prowadzona ze względu na osobę zobowiązanego,
- 5) jeżeli obowiązek o charakterze niepieniężnym okazał się niewykonalny,
- 6) w razie śmierci zobowiązanego, gdy obowiązek jest ściśle związany z osobą zmarłego,
- 7) jeżeli egzekucja administracyjna lub zastosowany środek egzekucyjny są niedopuszczalne albo brak uprzedniego upomnienia zobowiązanego (art. 15),
- 8) jeżeli postępowanie egzekucyjne zawieszono na żądanie wierzyciela nie zostało podjęte przed upływem roku od dnia zgłoszenia tego żądania,
- 9) jeżeli jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne,
- 10) na żądanie wierzyciela,
- 11) w innych przypadkach w niniejszej ustawie przewidzianych.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec działających na rynku podmiotów gospodarczych. Stosowanie takiej praktyki było także niezgodne ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, zawartym w piśmie z dnia 1 lipca 1998 r. nr PO-6-N/861-226-1548/98, skierowanym do izb skarbowych, w którym uznano za niedopuszczalne umarzenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych w stosunku do funkcjonującego przedsiębiorcy.

W maju 2001 r. umorzono postępowanie egzekucyjne wobec dłużnika posiadającego nie uregulowane zobowiązania wobec ZUS na kwotę ogółem 4.393 zł, pomimo ujawnienia przez poborcę skarbowego faktu, iż prowadzi on działalność gospodarczą, a żona dłużnika osiąga stały dochód miesięczny w wysokości 1,0 tys. zł.

Również w maju 2001 r. umorzono postępowanie egzekucyjne wobec dłużnika posiadającego zobowiązanie wobec ZUS na kwotę ogółem 10,1 tys. zł, chociaż z posiadanych dowodów wynikało, że prowadzi on działalność gospodarczą.

Postanowieniem z dnia 18 maja 2001 r. umorzono postępowanie egzekucyjne w odniesieniu do 74 tytułów wykonawczych na kwotę ogółem 105,6 tys. zł. W uzasadnieniu wskazano na brak u zobowiązanego majątku pozwalającego na zaspokojenie roszczeń wierzyciela. W dniu 25 maja 2001 r. ZUS złożył w zażaleniu, dowodząc m.in. na podstawie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego, że dłużnik prowadzi zakład ogólnobudowlany i uzyskuje z tego tytułu dochody. Postępowanie egzekucyjne zostało przez Urząd ponownie wznowione w dniu 6 czerwca 2001 r.

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Wszystkie protokoły, sporządzone w wyniku postępowania kontrolnego, zostały podpisane bez zastrzeżeń przez kierowników kontrolowanych jednostek. Poza jednostkami objętymi kontrolą, w 25 innych zasięgnięto dodatkowych informacji⁷⁸.

Wyniki kontroli zostały omówione na 5 naradach pokontrolnych oraz przedstawione wraz z ocenami, uwagami i wnioskami w 32 wystąpieniach pokontrolnych. W 2 przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych (ZUS) skorzystali z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach⁷⁹.

⁷⁸ Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁷⁹ W trybie określonym w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

**Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek**

Minister Finansów, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, zgłosił zastrzeżenia do niektórych ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczące:

- 1) podanego wskaźnika efektywności egzekucji administracyjnej należności ZUS prowadzonej przez urzędy skarbowe,
- 2) oceny wskazującej, iż urzędy skarbowe nie zawsze korzystały z uprawnień wynikających z art. 71 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegających na możliwości zwrócenia się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku,
- 3) oceny, iż w połowie zbadanych urzędów skarbowych stwierdzono przypadki nieprawidłowego obciążania ZUS kosztami egzekucyjnymi (zaniżanie, zawyżanie bądź nieobciążanie Zakładu tymi kosztami), co stanowiło naruszenie przepisów art. 64-66 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- 4) krytycznej oceny NIK w zakresie wprowadzenia do użytkowania przez urzędy skarbowe, zawierającego liczne wady, podsystemu informatycznego EGAPOLTAX, którego praktyczne zastosowanie wydłużało i utrudniało prowadzenie przez urzędy skarbowe procesu egzekucji należności ZUS.

Kolegium NIK, na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2002 r., podjęło uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.

**Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**

Marek Zająkała

Akceptuję:

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki

Zatwierdzam:

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia 15 lipca 2002 r

WYKAZ JEDNOSTEK SKONTROLOWANYCH

1. Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Oddziały ZUS

- 1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zambrowie**
- 2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Grudziądzu**
- 3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bielsko-Białej**
- 4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Kielcach**
- 5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Krakowie**
- 6. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Tomaszowie Mazowieckim**
- 7. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chełmie**
- 8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie**
- 9. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu**
- 10. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Poznaniu**
- 11. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Przeworsku**
- 12. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Szczecinie**
- 13. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Płocku**
- 14. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Wrocławiu**
- 15. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gorzowie Wielkopolskim**

Urzędy skarbowe

- 1. Urząd Skarbowy w Łomży**
- 2. Pierwszy Urząd Skarbowy w Toruniu**
- 3. Drugi Urząd Skarbowy w Gdyni**
- 4. Drugi Urząd Skarbowy w Bielsko-Białej**
- 5. Urząd Skarbowy w Ostrowcu Świętokrzyskim**
- 6. Urząd Skarbowy Kraków-Podgórze**
- 7. Urząd Skarbowy w Piotrkowie Trybunalskim**
- 8. Urząd Skarbowy w Krasnymstawie**

9. **Urząd Skarbowy w Elblągu**
10. **Urząd Skarbowy w Kędzierzyn-Koźle**
11. **Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu**
12. **Urząd Skarbowy w Przeworsku**
13. **Urząd Skarbowy w Gryfinie**
14. **Urząd Skarbowy w Sierpcu**
15. **Urząd Skarbowy w Olawie**
16. **Urząd Skarbowy w Gorzowie Wielkopolskim**

Załącznik nr 2

WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz. U z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm., a następnie j.t. z 2000 r. Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 106, poz. 489 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. Nr 149, poz. 703 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 50, poz. 510 ze zm.).

*Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
należności z tytułu składek*

13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. Nr 81, poz. 354 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie opłat za czynności egzekucyjne oraz sposobu przeprowadzania publicznej licytacji i trybu postępowania przy przechowywaniu i egzekucyjnej sprzedaży niektórych rodzajów ruchomości (Dz. U. Nr 47, poz. 281 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 162, poz. 1124 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541).