



KPS-4101-04-01/2013
Nr ewid. 154/2014/P/13/112/KPS

Informacja o wynikach kontroli

EGZEKUCJA NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU SKŁADEK NA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczerbiński



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 24.07.2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	11
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	11
2.2. Synteza ustaleń kontroli.....	13
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	17
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	21
3.2.1. Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	21
3.2.1.1. Centralna informatyczna obsługa rozliczeń z płatnikami składek.....	21
3.2.1.2. Dane charakteryzujące skalę należności ZUS.....	23
3.2.1.3. Należności objęte i nieobjęte działaniami egzekucyjnymi	24
3.2.1.4. Tytuły wykonawcze skierowane do realizacji	26
3.2.1.5. Skuteczność egzekucji.....	27
3.2.1.6. Przychody z egzekucji.....	28
3.2.1.7. Podejmowanie przewidzianych prawem działań w celu wyegzekwowania należności.....	29
3.2.1.8. Wydatki z tytułu egzekucji	31
3.2.1.9. Kontrole u płatników składek.....	31
3.2.1.10. Wydawanie wewnętrznych instrukcji i prowadzenie szkoleń	32
3.2.1.11. Działania na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe	32
3.2.1.12. Współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości.....	33
3.2.1.13. Kontrole wewnętrzne w oddziałach ZUS.....	33
3.2.1.14. Porozumienie Prezesa ZUS i Głównego Inspektora Pracy	34
3.2.1.15. Umarzanie należności, odraczanie ich spłaty oraz rozkładanie na raty.....	35
3.2.2. Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	36
3.2.2.1. Uwarunkowania związane z systemem informatycznym	36
3.2.2.2. Listy szacowanych zaległości.....	36
3.2.2.3. Ogólne dane o prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych	38
3.2.2.4. Terminowość realizacji własnej egzekucji administracyjnej.....	39
3.2.2.5. Terminowość przekazywania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych	40
3.2.2.6. Tytuły wykonawcze z wadami prawnymi	41
3.2.2.7. Pozostałe ustalenia kontroli	41
3.2.2.8. Udzielanie ulg w spłacie należności.....	42

3.2.3. Urzędy skarbowe.....	43
3.2.3.1. Ogólna dane o terminowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych	43
3.2.3.2. Nadawanie biegu tytułom wykonawczym	44
3.2.3.3. Rozpoczynanie czynności egzekucyjnych	44
3.2.3.4. Przerwy w czynnościach egzekucyjnych.....	44
3.2.3.5. Korzystanie z dostępnych instrumentów prawnych przy dochodzeniu należności.....	44
3.2.3.6. Ewidencja czynności w podsystemie Egapoltax	45
3.2.3.7. Rozliczenia z ZUS z tytułu wyegzekwowanych wierzytelności	45
3.2.3.8. Pozostałe ustalenia kontroli	46
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	47
4.1. Organizacja i metodyka kontroli.....	47
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	47
5. ZAŁĄCZNIKI.....	49

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Aplikacja FW	Aplikacja 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.
Aplikacja ARS	Aplikacja do obsługi rozliczeń za okres do końca 1998 r. – dane nie pochodzą z zasobów KSI.
Dłużnik (zobowiązany)	Podmiot zobowiązany do opłacenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zalegający z opłaceniem składek.
Egzekucja	Działania prowadzone w ramach postępowania egzekucyjnego przez uprawniony organ administracyjny lub sądowy, mające na celu doprowadzenie do uregulowania przez dłużnika zaległości wobec wierzyciela.
Komisja	Komisja opiniująca do spraw ulg i umorzeń – w oddziale ZUS.
Koszty egzekucyjne	Opłaty przypadające na rzecz organu egzekucyjnego wymienione w ustawie egzekucyjnej – rozdział 6 Koszty egzekucyjne.
KSI, SEKiF	Kompleksowy System Informatyczny ZUS oraz System Ewidencji Kont i Funduszy. Obsługują ewidencję kont płatników składek i ubezpieczonych.
Należność z tytułu składek	Nieopłacone w terminie składki i odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
Należność główna	Pobierane, ewidencjonowane i rozliczane przez Zakład składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) i ubezpieczenie zdrowotne (UZ).
Organ egzekucyjny	Organ uprawniony przepisami ustawy egzekucyjnej do stosowania środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku wobec wierzyciela, w rozumieniu art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
O/ZUS	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
Płatnik składek	Płatnik składek w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
Postępowanie Egzekucyjne	Proces określony przepisami ustawy egzekucyjnej, zmierzający do ustalenia stanu majątkowego dłużnika oraz do uregulowania zaległości dłużnika wobec wierzyciela.
Terenowa jednostka organizacyjna (TJO)	Jednostka organizacyjna Zakładu – oddział, inspektorat, biuro terenowe.
Tytuł wykonawczy	Dokument stanowiący podstawę wszczęcia egzekucji wobec dłużnika.
Ułgi	Umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności z tytułu składek.

Umorzenie	Umorzenie należności z tytułu składek.
Upomnienie przedegzekucyjne	Dokument stanowiący podstawę wystawienia tytułu wykonawczego.
US	Urząd skarbowy.
Ustawa egzekucyjna	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ¹ .
Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ² .
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny.
Wskaźnik efektywności egzekucji	Stosunek sumy kwot ściągniętych przez organ egzekucyjny i dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji, do różnicy sumy kwot pozostających do realizacji na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego oraz kwoty skierowanej do egzekucji w bieżącym okresie sprawozdawczym oraz sumy kwot wstrzymanych na skutek układów ratalnych, odroczeń terminów płatności, wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności oraz załatwionych w inny sposób (np. przez umorzenie i odpis należności).
ZUS, Zakład	Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.

Konstytucja RP stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa³. Podstawowym funduszem celowym, finansującym zadania państwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, gromadzącą wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne obywateli oraz wypłacającą świadczenia (emerytury, renty, zasiłki chorobowe, macierzyńskie itp.) w wysokości i na zasadach ustalonych w przepisach prawa. Zakład gromadzi też dane osobowe płatników składek dla Narodowego Funduszu Zdrowia oraz identyfikuje składki przesyłane na indywidualne konta w otwartych funduszach emerytalnych. Zadania te, poza Centralą ZUS, realizuje 326 jednostek organizacyjnych: 43 oddziały, 216 inspektoratów i 67 biur terenowych. Przeciętne zatrudnienie w ZUS wyniosło w 2013 r. ok. 46 tys. osób, w tym w Centrali – ok. 1,4 tys. osób⁴. Realizację zadań ZUS, w obecnym kształcie systemu ubezpieczeń społecznych, wspiera Kompleksowy System Informatyczny (KSI).

W 2014 r. zmianie uległy przepisy dotyczące OFE⁵. Ustawodawca nakazał przekazanie do ZUS 51,5% wartości aktywów w portfelach funduszy, co nastąpiło 3 lutego br. Pozostała część aktywów (48,5%) nadal pozostała na kontach członków OFE. Przekazane do ZUS aktywa obejmowały posiadane przez OFE obligacje Skarbu Państwa oraz inne instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa. Według założeń Ministerstwa Finansów, zmiany te mają przynieść skokowe obniżenie długu publicznego w 2014 r. i ograniczenie potrzeb pożyczkowych, co w rezultacie ma obniżyć poziom długu w przyszłych latach. Według szacunków MF, państwowy dług publiczny (PDP)⁶ w 2014 r. ma obniżyć się, w stosunku do stanu, w którym nie byłoby zmian, o ok. 146,1 mld zł (8,5% PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 158,2 mld zł (9,2% PKB). Skutkiem zmian w systemie emerytalnym był zapis w ustawie budżetowej na 2014 r. o zmniejszeniu dotacji do FUS o 6,7 mld zł. Ponadto w planie finansowym Funduszu zapisano po stronie przychodów kwotę 15,4 mld zł, jako pochodzącą z reformy OFE. Kwoty, o których jest mowa, będą skutkiem funkcjonowania tzw. suwaka – przejścia przez ZUS kapitałów pierwszych roczników ubezpieczonych, którzy mają mniej niż 10 lat do czasu przejścia na emeryturę.

Mimo przewidywanego zwiększenia wpływów z tytułu składek, a także przenoszenia środków z otwartych funduszy emerytalnych, ZUS prognozuje dalszy wzrost deficytu FUS. W 2014 r. wyniesie on 51,7 mld zł, w 2015 r. – 53,1 mld zł, w 2020 r. 56,4 mld zł, a w 2025 r. – 64,5 mld zł⁷. Wzrost deficytu finansów publicznych stanowił główną przesłankę do wprowadzenia z początkiem lutego 2014 r. zmian w przekazywaniu składek do OFE i dokonania ponownej reformy systemu emerytalnego. W rezultacie tych zmian nastąpiło przejście aktywów od OFE o wartości 153,2 mld zł, które zostały przekazane do Ministra Finansów w celu ich umorzenia (obligacje skarbowe) oraz do Funduszu Rezerwy Demograficznej i funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸.

³ Art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).

⁶ Obliczony według metodologii krajowej, tj. zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 poz. 885 – j.t. ze zm.).

⁷ Kwoty nominalne przy założeniu, że udział członków OFE opłacających składkę wyniesie 50%.

⁸ Przygotowanie ZUS do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur za środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Informacja o wynikach kontroli NIK (nr I/14/002), lipiec 2014 r.

Niepokojące wskaźniki demograficzne w zakresie liczby urodzeń, systematyczny przyrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym oraz emigracja mają charakter trwały i istotnie pogarszają sytuację finansową FUS.

Kontrola egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli⁹, w ramach priorytetowego kierunku pn. Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa. Podjęto ją w związku z zauważalnym wzrostem w ostatnich latach zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zwiększającym deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁹ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (P/13/112).

1.2 Cel główny kontroli

Ocena skuteczności działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (oraz na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych i ubezpieczenie zdrowotne).

1.3 Cele cząstkowe

- w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: ocena działań Prezesa ZUS na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji należności oraz realizacji uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek;
- w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: ocena wykorzystania dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności, a także ocena działań na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji oraz realizacji uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek;
- w urzędach skarbowych: ocena wykorzystania przez naczelnika urzędu skarbowego dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek oraz działań na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji.

1.4 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Centrali i 16 oddziałach ZUS oraz w 16 urzędach skarbowych¹⁰.

1.5 Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto: ustalanie rzeczywistego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek; wspieranie przez systemy informatyczne procesu egzekucji; działania na rzecz zwiększenia efektywności egzekucji; stan zaległości i dochodzenie składek od wybranych podmiotów, w tym branżowych; tytuły egzekucyjne, w podziale na rodzaje egzekucji; pobieranie dodatkowych opłat, w tym prolongacyjnych; działania w przypadku zbiegu egzekucji; kształtowanie się wskaźników efektywności egzekucji; wielkość kwot odzyskanych; wydatki poniesione na egzekucję; zabezpieczanie należności na nieruchomościach i ruchomościach dłużników; wnioski o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych; decyzje przenoszące odpowiedzialność na osoby trzecie i spadkobierców; wnioski o ogłoszenie upadłości; stosowanie sankcji wobec dłużników; ustalanie wewnętrznych przepisów, standardów i procedur postępowania; zakres szkolenia pracowników oddziałów, rozpatrywanie skarg na przebieg postępowań egzekucyjnych; przedawnienia należności; przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom (nierealizowanie tytułów, opóźnienia w nadawaniu biegu sprawom, przewlekłość postępowań, nieproporcjonalne podział wyegzekwowanych kwot); zakres kontroli u płatników składek i w oddziałach ZUS; podejmowanie kontroli sprawdzających realizację wniosków; korzystanie z uprawnień do umarzania, odraczania

¹⁰ Badania przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, tj. z zastosowaniem kryteriów kontrolnych, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.). Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK.

i rozkładania na raty należności; składanie skarg do urzędów skarbowych i odwołań do izb skarbowych; przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom polegającym na unikaniu płacenia składek; korzystanie z podsystemu *Egapoltax* w urzędach skarbowych.

1.6 Okres objęty kontrolą

Lata 2012–2013¹¹. Ponadto, dla celów porównawczych, zebrano dane o: należnościach z tytułu składek, kwotach skierowanych do egzekucji i kwotach wyegzekwowanych, wskaźniku efektywności egzekucji i wydatkach poniesionych w związku z egzekucją należności w latach 2010–2011.

¹¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 31 grudnia 2013 r.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w badanym okresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dysponował narzędziami umożliwiającymi dokonywanie wiarygodnej, bieżącej oceny skuteczności działań egzekucyjnych – zarówno w oddziałach terenowych, jak i w Centrali Zakładu. Główną przeszkodą w sformułowaniu miarodajnej oceny skuteczności tych działań była niefunkcjonalność użytkowanych narzędzi informatycznych. W 1999 r., w związku z reformą systemu emerytalnego, przystąpiono w ZUS do użytkowania scentralizowanego Kompleksowego Systemu Informatycznego (KSI), obsługującego rozliczenia z płatnikami składek i świadczenia emerytalno-rentowe. Do czasu wdrożenia w 2013 r. nowych rozwiązań w zakresie dotyczącym rozliczeń z płatnikami (e-SEKiF), nie było możliwe – bez potrzeby wykonywania dodatkowych czynności weryfikujących stan zadłużenia na podstawie dokumentacji źródłowej – ustalenie w sposób wiarygodny rzeczywistego stanu należności na podstawie danych wprowadzonych do systemu dla określonego płatnika składek, wszystkich płatników w rejonie działania oddziału oraz wszystkich płatników ZUS. Dla ustalenia globalnych kwot zaległości stosowano algorytmy zawierające uproszczenia. Wykorzystywany w ZUS tzw. wskaźnik efektywności egzekucji, wobec niemożności bezspornego ustalenia globalnej kwoty zaległości, nie mógł być więc rzetelnym narzędziem służącym ocenie działań egzekucyjnych. Dopiero uruchomienie w połowie 2013 r. systemu e-SEKiF ujawniło rzeczywisty stan należności, który w latach 2012–2013 wzrósł z 33,8 mld zł do 55,4 mld zł, czyli o 21,6 mld zł (o 64%). Powyższe okoliczności uniemożliwiły dokonanie przez NIK oceny faktycznej skuteczności działań egzekucyjnych ZUS w okresie objętym kontrolą. Jednocześnie NIK dostrzega podjęte przez Prezesa ZUS decyzje mające na celu usunięcie przyczyn uniemożliwiających rzetelne ustalenie stanu zadłużenia płatników składek, zaznacza jednak, że zakończenie akcji weryfikowania danych na kontach płatników przewidziano dopiero na połowę 2015 r.

Oceniając wykonywanie przez Centralę i oddziały ZUS określonych w przepisach prawa rangi ustawowej oraz w aktach wykonawczych do ustaw, procedur i czynności w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Prezes ZUS zapewnił warunki organizacyjne do wykonywania tych zadań, wydał wytyczne określające wewnętrzne procedury dochodzenia wierzytelności, a także współdziałał z innymi organami państwa, w tym z organami Ministra Finansów, w celu ściągnięcia zaległości z dłużników. Jednak mimo objęcia egzekucją większej kwoty zaległych składek, w ciągu 8 miesięcy 2013 r., w porównaniu z końcem 2012 r., znacząco wzrosła – z przyczyn leżących po stronie ZUS – kwota zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, w stosunku do których nie zostały podjęte działania egzekucyjne – o 10 mld zł (o 153%).

W wyniku działań egzekucyjnych uzyskano w 2012 r., łącznie z kwotami wpłaconymi dobrowolnie przez dłużników po wdrożeniu egzekucji, wpływy na poziomie 2,1 mld zł, czyli wyższe od osiągniętych w 2010 r. (1,6 mld zł) i porównywalne z uzyskanymi w 2011 r. (2,1 mld zł). W I półroczu 2013 r. uzyskano wpływy w kwocie około 1 mld zł. Wpływy w stosunku do ogólnej kwoty zaległości stanowiły w latach 2010–2012: 4,7%, 6,5% i 6,2%. Wszczęte postępowania egzekucyjne, w przeważającej ich liczbie prawidłowe, nie przyczyniły się jednak do zmniejszenia kwoty zaległości, mimo ponoszenia relatywnie wysokich kosztów związanych z egzekucją. Fakt ten może wskazywać na obniżenie w badanym okresie efektywności prowadzonej egzekucji.

Równolegle odnotowano bowiem wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych: z 11,2 mln na kwotę 9,4 mld zł według stanu na koniec 2010 r. do 14,4 mln na kwotę 13,3 mld zł w I półroczu 2013 r.

Zarząd ZUS eksponował dwie przyczyny wzrostu zadłużenia: sytuację gospodarczą, wpływającą na ograniczenie zdolności płatników składek do regulowania zobowiązań wobec ZUS oraz rezultat akcji weryfikacji danych na kontach płatników i ich uzgadniania z danymi w dotychczas wykorzystywanych systemach. Nie był jednak w stanie określić, w jakiej proporcji miały one wpływ na skokowy wzrost nieściągniętych należności. Oznacza to, że szacowanie zadłużenia w latach poprzednich obarczone było dużym błędem, a zatem ocena skuteczność egzekucji należności nie posiada rzeczywistego poziomu odniesienia.

Pozytywnie oceniono korzystanie przez Prezesa ZUS z ustawowych uprawnień do odraczania terminów płatności, rozkładania należności na raty i umarzania należności z tytułu składek. Jednak podsystemy informatyczne w oddziałach ZUS, obsługujące i wspierające proces udzielania ulg w spłacie należnych składek, nie dawały możliwości generowania listy płatników niewywiązujących się z warunków spłaty. Monitorowanie przebiegu realizacji układów ratalnych i odroczeń terminu płatności składek było więc utrudnione. Dodać należy, że żadna z wykorzystywanych w ZUS aplikacji nie dawała możliwości skutecznego, bieżącego monitorowania procesu egzekucji, m.in. przez automatyczne generowanie dla tych celów list płatników zalegających z płatnościami. Utrudniało to oddziałom prawidłowe zarządzanie należnościami i podejmowanie stosownych działań, a Centrali ZUS skuteczne monitorowania samego procesu egzekucji.

Ujawnione podczas kontroli w oddziałach ZUS nieprawidłowości w dochodzeniu wierzytelności z tytułu składek, nie miały powszechnego charakteru. Jednak ich zakres uzasadniał przedstawienie przez NIK dyrektorom oddziałów ZUS wniosków zmierzających do ich usunięcia.

Oceniając pracę oddziałów, NIK wzięła pod uwagę znaczący odsetek tytułów wykonawczych wystawionych z opóźnieniem w stosunku do instrukcyjnego terminu (w I kwartale 2013 r. z opóźnieniem wystawiono 31% ogólnej liczby tytułów, zaś w II kwartale 2013 r. – 21%), a także inne nieprawidłowości. Polegały one głównie na wysyłaniu do zobowiązanych upomnień, wystawianiu tytułów, a następnie kierowaniu ich do egzekucji z naruszeniem procedur określających zasady i terminy przymusowego dochodzenia należności, opóźnionym przekazywaniu tytułów do urzędów skarbowych, zarówno po bezskutecznym zakończeniu własnej egzekucji, jaki i w przypadku zbiegu egzekucji, a także na przekazywaniu tytułów do niewłaściwych miejscowo urzędów lub tytułów z błędami formalnymi, co wydłużało proces dochodzenia zaległych składek. Odnotowano też przypadki odstąpienia od podejmowania działań egzekucyjnych wobec niektórych podmiotów, w tym prowadzących działalność w obszarze ochrony zdrowia. Świadczyły one o nierównym traktowaniu podmiotów zobowiązanych do wnoszenia składek. Stanowiły też naruszenie przepisów prawa, zgodnie z którymi należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej lub sądowej.

W okresie objętym kontrolą wzrósł udział urzędów skarbowych w dochodzeniu wierzytelności z tytułu składek na wniosek Zakładu. W 2010 r. urzędy obsługiwały 26% tytułów wystawianych przez ZUS, w 2011 r. – 24% w 2012 r. – 27%, a w I półroczu 2013 r. – prawie 36%. Należy jednak zauważyć, że urzędy skarbowe prowadzą egzekucję tzw. trudnych należności wobec, których działania ZUS okazały się bezskuteczne. Przychody z egzekucji realizowanej przez urzędy skarbowe zwiększyły się z 326 mln zł w 2010 r. do 345 mln zł w 2011 r. oraz do 366 mln zł – w 2012 r.

W I półroczu 2013 r. ukształtowały się na poziomie 164 mln zł. W zakresie egzekwowania należności ZUS, w urzędach skarbowych stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na opóźnieniach w prowadzeniu postępowań i niekorzystaniu z wszystkich dostępnych instrumentów prawnych przy dochodzeniu należności. Miały też miejsce przypadki niewłaściwego rozliczania z ZUS wyegzekwowanych wierzytelności (wszystkie na niekorzyść Zakładu). Ponadto stwierdzono nierzetelne lub ze zwłoką dokumentowanie czynności egzekucyjnych w podsystemie *Egapoltax*, wspierającym proces egzekucji w urzędach skarbowych.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1) Przy tendencji wzrostowej przychodów (wpływów) Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (w 2010 r. – 119,5 mld zł, w 2011 r. – 122,3 mld zł, w 2012 r. – 132,5 mld zł i I półroczu 2013 r. – 136,4 mld zł), FUS wymagał dodatkowego zasilenia: dotacją z budżetu państwa (odpowiednio: 38,1 mld zł, 37,5 mld zł, 39,5 mld zł i 37,1 mld zł), pożyczkami z budżetu państwa (5,4 mld zł, 5,0 mld zł, 3,0 mld zł i 12,0 mld zł), a także środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej (7,5 mld zł, 4 mld zł, 2,9 mld zł i 2,5 mld zł). Ponadto FUS, dla zapewnienia bieżącej wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, zaciągał kredyty w bankach komercyjnych (po 0,8 mld zł w 2011 r. i w 2012 r.). Podstawowym zewnętrznym źródłem finansowania zadań FUS jest również refundacja z budżetu państwa utraconych wpływów z tytułu składek przekazywanych przez ZUS do OFE (w 2010 r. – 22,4 mld zł, 2011 r. – 15,4 mld zł, 2012 r. – 8,2 mld zł, 2013 r. – 10,7 mld zł). Jedną z metod do polepszenia sytuacji finansowej FUS, której nie towarzyszy świadczenie przez państwo pomocy w formie dotacji pożyczek i korzystanie ze środków innych funduszy celowych, jest zwiększenie skuteczności egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Kwota należności (składki i odsetki w ujęciu memoriałowym łącznie) wyniosła¹² w 2010 r. – 34,2 mld zł, w 2011 r. – 32,5 mld zł, a w 2012 r. – 33,8 mld zł, wzrastając na koniec sierpnia 2013 r.¹³ – do 55,4 mld zł, co oznacza, że w relacji do stanu na 31 grudnia 2012 r., zwiększyła się ona o 21,6 mld zł (o 64%). W wyniku egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe, oddziały Zakładu i egzekucji w pozostałych trybach, w 2010 r. uzyskano przychody (z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji) w kwocie 1,2 mld zł, w 2011 r. 1,6 mld zł, w 2012 r. 1,5 mld zł, zaś w I półroczu 2013 r. wyniosły one 707,7 mln zł. W badanym okresie odnotowano wzrost przychodów na skutek prowadzenia własnej egzekucji przez oddziały ZUS – 653,2 mln zł w 2010 r., 746,3 mln zł w 2011 r., 963,1 mln zł w 2012 r. oraz 446 mln zł w I półroczu 2013 r. Przychody z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe również wzrastały, w 2010 r. wyniosły 326 mln zł, w 2011 r. 344,6 mln zł, w 2012 r. 365,6 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 163,5 mln zł (*str. 19, 21–28*).

2) Sytuacja finansowa FUS nie uległa zmianie w 2014 r. Wydatki (koszty) ustalono na poziomie 193,9 mld zł, tj. o 36 mld zł wyższe od przychodów. Przewidziano też dotacje z budżetu państwa – 30,4 mld zł, zasilenie środkami FRD – 2,5 mld zł, zaciągnięcie pożyczek z budżetu państwa – 6,8 mld zł i kredytów w bankach komercyjnych – 0,3 mld zł. Jako uzasadnienie wsparcia FUS środkami z FRD wskazano sytuację demograficzną, która niekorzystnie wpływa na system emerytalny. Zdaniem NIK, doraźne działania umożliwiające utrzymanie płynności finansowej FUS,

¹² Należności z tytułu składek na: Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) i na ubezpieczenie zdrowotne.

¹³ Dane wygenerowane z systemu informatycznego *e-SEKiF*, uruchomionego w czerwcu 2013 r.

nie mogą, w dłuższym horyzoncie, stanowić podstawy do skutecznego rozwiązania problemu jego deficytu. W tej sytuacji, brak skutecznych rozwiązań systemowych powstrzymujących zadłużanie FUS, a tym samym wzrost długu publicznego, stanowi realne zagrożenie dla finansów publicznych państwa¹⁴ (str. 20–21).

3) Skokowy wzrost w 2013 r. należności miał związek z zastosowaniem nowej metodologii i źródła ustalania globalnej ich kwoty – od czerwca 2013 r. w systemie e-SEKiF¹⁵. Do czasu uruchomienia tego systemu, Zakład nie posiadał jednego źródła raportowania danych o stanie rozliczeń z płatnikami. Po jego uruchomieniu, dane na kontach płatników są weryfikowane i uzgadniane z danymi wprowadzonymi do dotychczas wykorzystywanych podsystemów. Zauważyć jednak należy, że dopiero po zakończeniu tych czynności ZUS będzie dysponował jednolitą i kompletną ewidencją analityczną rozliczeń z płatnikami, która zostanie zintegrowana z księgą główną, a tym samym ustalona zostanie rzeczywista globalna kwota należności z tytułu zaległych składek (zakończenie tego procesu przewidziano na połowę 2015 r.). Ograniczenia systemu informatycznego w zakresie rejestrowania danych o stanie należności uniemożliwiały więc ustalenie ich rzeczywistego stanu, co miało też negatywny wpływ na ich raportowanie. NIK dostrzega jednocześnie podjęte działania mające w celu zmiany tego stanu. Uwagi o ograniczeniach systemu informatycznego ZUS znajdowały się w wystąpieniach pokontrolnych NIK i corocznie w opiniach biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe FUS i ZUS (str. 19, 21–23).

4) W latach 2010–2013 (I półrocze) systematycznie wzrastała kwota należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, wobec których podjęte zostały działania egzekucyjne (przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe i w pozostałym trybie). Równolegle wzrastała też kwota zaległych składek nieobjętych bieżącymi działaniami egzekucyjnymi. Według stanu na 31 sierpnia 2013 r., w porównaniu z końcem 2012 r., kwota ta wzrosła o 10,2 mld zł (o 153%). Podczas kontroli nie było możliwe wyodrębnienie z danych Centrali ZUS informacji dotyczących zadłużenia podmiotów, wobec których ZUS nie podjął działań zmierzających do ich odzyskania. Również nie było możliwe wygenerowanie takich danych przez Centralę Zakładu z 8 wybranych oddziałów ZUS¹⁶ wobec płatników z zadłużeniem 10 tys. zł i więcej. Funkcjonalności służące ewidencjonowaniu danych o zadłużeniu nie pozwalały na wydzielenie z grupy dłużników tych podmiotów, wobec których nie zostało wszczęte postępowanie mające na celu odzyskanie należności. Szczegółowa analiza akt dotyczących 25 podmiotów o najwyższej kwocie zadłużenia (od 10,8 mln zł do 46,2 mln zł) na łączną kwotę 537,1 mln zł wykazała, że głównymi przyczynami braku tych działań były: postępowania upadłościowe (w toku i zakończone), postępowania kompensacyjne, realizacja częściowego układu ratalnego, prawomocne decyzje o umorzeniu, likwidacje podmiotów nieposiadających majątku, postępowania restrukturyzacyjne. W odniesieniu do dwóch podmiotów (z łącznym zadłużeniem 46,9 mln zł) prowadzących działalność w obszarze ochrony zdrowia, III Oddział ZUS w Warszawie nie podjął działań egzekucyjnych. Jako przyczynę podano, że są to instytucje szczególnym znaczeniu; zajęcie ich rachunków bankowych spowodowałoby paraliż placówek. Takie działanie świadczy o nierównym traktowaniu przez ZUS podmiotów zobowiązanych

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 73 – ZUS oraz planów finansowych FUS, FEP i FRD oraz planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej, nr 43/2014/P/14/001/KPS, czerwiec 2014 r.

¹⁵ System Ewidencji Kont i Funduszy został uruchomiony w celu przeniesienia całości rozliczeń na kontach płatników składek za okres od stycznia 1999 r. na centralny serwer. Umożliwił ma on codzienne rozliczanie kont płatników i ubezpieczonych oraz naliczanie odsetek memoriałowych na dzień zamknięcie miesiąca sprawozdawczego.

¹⁶ Oddziały w: Chorzowie, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Poznaniu (I), Tomaszowie Mazowieckim, Rzeszowie i Warszawie (III).

do wnoszenia składek. Stanowi też naruszenie przepisów prawa¹⁷, zgodnie z którymi należności z tego tytułu, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej. Analiza akt dłużników, ujmowanych w systemie jako płatników, wobec których nie prowadzono żadnych działań egzekucyjnych, ujawniła dodatkowo dwa przypadki faktycznego niepodejmowania takich działań (str. 20, 24–25).

5) Według danych ZUS, wskaźnik efektywności egzekucji dla urzędów był o ponad połowę niższy od osiągniętego w oddziałach ZUS. Dla egzekucji prowadzonej przez ZUS wyniósł w 2010 r. 26,8%, a w I półroczu 2013 r. – 11,4%, natomiast dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe w latach 2010–2012 kształtował się na zbliżonym poziomie (10,0%–10,8%), ulegając obniżeniu w I półroczu 2013 r. do 4,3%. Spadkowi wskaźnika towarzyszył wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych: z 11,2 mln na kwotę 9,4 mld zł według stanu na koniec 2010 r. do 14,4 mln tytułów na kwotę 13,3 mld zł w I półroczu 2013 r. Wskaźnik efektywności egzekucji nie może być jednak miarodajnym źródłem informacji. Wielkość kwot odzyskanych nie może być podstawą do oceny skuteczności tych działań, ze względu na niemożność odniesienia jej do całkowitej, faktycznej kwoty zadłużenia (str. 20).

6) Umożnieniem zaległych składek oraz udzieleniem ulg w ich spłacie (odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty) objęto w latach 2010–2013 (I półrocze) kwotę ponad 1,9 mld zł. W latach 2010–2012 o 45,7% wzrosła kwota objęta układami ratalnymi oraz o 24% kwota z odroczeniem terminu płatności. Jednocześnie odnotowano o 80,2% spadek kwoty umorzeń. W celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa, w sprawach dotyczących egzekucji zaległych składek, ich umarzania, odraczania i rozkładania na raty, wydawane były wewnętrzne instrukcje, wytyczne, zalecenia i interpretacje. Ponadto, dla zapewnienia jednolitości stosowania procedur w tych sprawach, przeprowadzono bieżące szkolenia dla pracowników oddziałów (str. 35).

7) Rzeczywisty stan należności płatników składek skontrolowane oddziały ZUS były w stanie wykazać jedynie dla zadłużenia powstałego do końca 1998 r., czyli z okresu sprzed reformy systemu emerytalnego, które ewidencjonowane było w podsystemie ARS. Dane o stanie należności, którymi dysponowały, były jedynie **danymi szacunkowymi**. Nie posiadały one także narzędzi, które w sposób kompleksowy i bezsporny wskazywałyby rzeczywisty stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego zweryfikowania. Użytkowane aplikacje umożliwiały jedynie w stopniu dostatecznym bieżące monitorowanie procesu egzekucji. Szacowanie kwot zadłużenia w oddziałach opierało się na danych przekazywanych przez Centralę ZUS (od września 2009 r. do lutego 2013 r.) w formie tzw. List szacowanych zaległości. Generowane były one w okresach od 3 do 5 miesięcy i zawierały bazę wszystkich płatników przypisanych do danego oddziału. Stan należności (zadłużenia) płatników składek, przekazywany we wspomnianych Listach, nie odzwierciedlał więc rzeczywistego stanu zadłużenia. Przekazywane do oddziałów dane nie zawierały także rzetelnych informacji o faktycznej liczbie wystawionych tytułów egzekucyjnych. Zauważyć ponadto należy, że systemy informatyczne w oddziałach ZUS, obsługujące i wspierające proces udzielania ulg w spłacie należnych składek, nie dają możliwości generowania listy płatników niewywiązujących się z warunków spłaty. Tym samym monitorowanie przebiegu realizacji układów ratalnych i odroczenia terminu płatności składek było utrudnione i odbywało się przez comiesięczne rozliczanie wpłat i było czynnością ściśle związaną z rozliczaniem konta płatnika składek (str. 36, 42–43).

¹⁷ Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

8) Opóźnienia w prowadzeniu własnej egzekucji, spowodowane m.in. obciążeniem pracą służb powołanych do dochodzenia należności, stwierdzono w 12 oddziałach ZUS (75% objętych kontrolą). W 9 oddziałach (56,3%) stwierdzono opóźnienia w wysyłaniu upomnień do zobowiązanych, przy czym liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniosła od 1 do 11 (od 3% do 36,7% zbadanych). Przekroczenie terminu na wystawienie tytułu wykonawczego ujawniono w 10 oddziałach (62,5%), przy liczbie spraw od 2 do 12 (od 0,6% do 40% zbadanych). W 4 oddziałach (25%) stwierdzono opóźnienia w przekazaniu tytułów do urzędów skarbowych, po zakończeniu prowadzenia własnej egzekucji – dotyczyło to od 10% do 45% zbadanych spraw, nie wystąpiły w nich obiektywne okoliczności uzasadniające zwłokę. Opóźnienia w przekazaniu dokumentacji z postępowania egzekucyjnego, w przypadku zbiegu egzekucji, stwierdzono również w 4 oddziałach, przy liczbie spraw od 1 do 6 zbadanych. W 2 oddziałach (12,5%) stwierdzono pojedyncze przypadki przekazywania do urzędu skarbowego tytułów z wadami prawnymi, uniemożliwiającymi dalsze prowadzenie egzekucji. W 2 oddziałach ujawniono też pojedyncze przypadki skierowania spraw do dalszego postępowania do niewłaściwego urzędu skarbowego. Począwszy od I kwartału 2013 r., wskaźnik terminowości wystawiania tytułów Zarząd ZUS uwzględnił w ocenie pracy oddziałów¹⁸. Instrukcyjny termin ustalono na 45 dni, licząc od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji. Dane wygenerowane dla wszystkich tytułów wykonawczych z okresu I półrocza 2013 r. wskazują, że termin ten był generalnie niedotrzymywany. W I kwartale wystawiono ponad 690 tys. tytułów, w tym prawie 218 tys. (31%) po tym terminie, zaś w II kwartale, spośród 566 tys. tytułów, 118 tys. (21%) wystawiono po upływie 45 dni. Zwłoka w wystawieniu tytułu, gdy wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym, skutkowałą odłożeniem w czasie zastosowania środków egzekucyjnych (*str.* 27, 39–41).

9) Uchybienia i nieprawidłowości, o różnej skali, stwierdzono w działalności objętych kontrolą urzędach skarbowych. W 13 z nich (81% objętych kontrolą) były to opóźnienia w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych należności ZUS. Na ich powstanie wpływ miały również przyczyny obiektywne. Większość tytułów odnosiła się do dłużników, niedysponujących majątkiem, z którego prowadzić można skuteczną egzekucję. Przyczynami opóźnień w prowadzeniu postępowań były też: wzrost liczby tytułów do realizacji, przy niezmienionym stanie zatrudnienia w komórkach egzekucji oraz liczby przydzielanych poborcom skarbowym dodatkowych zadań. Opóźnienia w nadawaniu biegu tytułom stwierdzono w 3 urzędach (19%). Liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości, wynosiła od 3 do 207 (od 5% do 34,3% zbadanych). Przypadki opieszałego (od 13% do 55% zbadanych tytułów) rozpoczęcia czynności, po wydaniu postanowienia o skierowaniu tytułu do egzekucji, stwierdzono w 11 urzędach (69%). W 11 urzędach (69%) ujawniono też przypadki nieuzasadnionych przerw w czynnościach egzekucyjnych lub brak jakichkolwiek działań (od 13% do 100% zbadanych spraw), zaś w 5 (31%) przypadki niewykorzystania wszystkich, dostępnych instrumentów prawnych przy dochodzeniu należności (do 17% zbadanych spraw). Liczne były też przypadki (do 55% zbadanych tytułów) niewłaściwego dokumentowania czynności z postępowania egzekucyjnego w podsystemie Egapoltax, wspomagającego działających egzekucyjnie administracji skarbowej. Nieprawidłowości, odnotowane w 10 urzędach (62%), dotyczyły głównie opóźnień we wprowadzaniu danych lub dokonywania błędnych zapisów. Po zakończeniu egzekucji, nie wszystkie należności ZUS były też proporcjonalnie dzielone

¹⁸ Zarządzenie nr 10 Prezesa ZUS z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Zasad dokonywania oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone komórki organizacyjne ZUS.

do wyegzekwowanych kwot na należności ZUS i podatkowe. Przypadki takie (do 30% zbadanych tytułów) stwierdzono w 5 urzędach (31%). Nie zawsze wyegzekwowane wierzytelności ZUS były też bezzwłocznie odprowadzane do ZUS – przypadki takie stwierdzono w 4 urzędach (25%). Należy przy tym zauważyć, że urzędy skarbowe prowadzą egzekucję należności dopiero w sytuacji, gdy działania ZUS okażą się bezskuteczne, a zatem wolumen tych postępowań dotyczy należności najtrudniejszych do egzekucji (str. 44–46).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Działania egzekucyjne wobec należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne charakteryzowały się trendem wzrastającym, o czym świadczyła kwota zaległości objętych tymi działaniami. Równolegle, w ostatnich dwóch latach wzrosła też kwota składek nieobjętych bieżącymi działaniami egzekucyjnymi. Wielkość kwot odzyskanych nie może być jednak miarodajną podstawą do oceny skuteczności działań egzekucyjnych. Nie można jej bowiem odnieść do całkowitej kwoty zadłużenia. Do czerwca 2013 r., kiedy zakończono wdrażanie nowego oprogramowania wspomagającego rozliczenia z płatnikami składek, architektura i funkcjonalności oprogramowania użytkowanego od 1999 r. nie pozwalały na ustalenie rzeczywistej, globalnej kwoty zadłużenia. Dla celów sprawozdawczych była ona więc szacowana z zastosowaniem algorytmów zawierających uproszczenia. Wdrożenie nowego oprogramowania stworzyło warunki do zweryfikowania danych na indywidualnych kontach płatników, z wykorzystaniem informacji wprowadzonych do baz danych systemów dotychczas użytkowanych. Od pozytywnego zakończenia tej operacji (termin: połowa 2015 r.), uzależnione jest dysponowanie przez ZUS jednolitą i kompletną ewidencją analityczną o stanie rozliczeń z płatnikami, a tym samym ustalenie rzeczywistej, ogólnej kwoty zadłużenia. Szacowanie zadłużenia w latach poprzednich nie oddawało w pełni skali zjawiska, a zatem skuteczność egzekucji należności nie posiada rzeczywistego poziomu odniesienia. Na dotrzymanie tego terminu może mieć jednak wpływ potrzeba dostosowania ZUS do realizacji nowych zadań, mających związek z reformą systemu emerytalnego z grudnia 2013 r. Fakty te uzasadniają, adresowany do Prezesa ZUS, wniosek o ustalenie faktycznego globalnego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; a także zintensyfikowania prac nad ukończeniem jednolitej i kompletnej ewidencji analitycznej rozliczeń z płatnikami.

Wydłużony proces ustalania stanu zadłużenia, a następnie potrzeba jego weryfikacji w oddziałach ZUS, przesunęły w czasie podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych. Sprzyjały temu wewnętrzne procedury, określające terminy rozliczeń na kontach płatników i wystawiania tytułów. Mając na uwadze techniczne uwarunkowania procesu dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, NIK wskazuje jednocześnie na potrzebę zintensyfikowania przez Zarząd ZUS nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi Zakładu, uczestniczącymi w procesie egzekucji, w celu zwiększenia skuteczności egzekucji zaległych składek, m.in. przez: zapewnienie terminowego wystawiania tytułów i wszczynania postępowań, wyeliminowanie opóźnień w podejmowaniu poszczególnych czynności egzekucyjnych; korzystanie z uprawnień do kontroli dłużników w celu ustalenia ich sytuacji majątkowej; wyeliminowanie opóźnień w przekazywaniu spraw innym organom egzekucyjnym, w tym niezwłoczne przekazywanie tytułów naczelnikom urzędów skarbowych w przypadkach bezskuteczności własnej egzekucji. Zauważyć należy, że zmniejszenie przykładowo o jeden punkt procentowy ogólnej kwoty należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, przez zintensyfikowanie czynności egzekucyjnych,

spowodowałyby uzyskanie dodatkowych wpływów dla poszczególnych lat okresu 2010–2013 (I półrocze) odpowiednio w wysokości około: 340 mln zł, 320 mln zł, 340 mln zł oraz 530 mln zł, a tym samym zmniejszeniu uległyby potrzeby pożyczkowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustalenia kontroli wskazują także na potrzebę zintensyfikowania przez ZUS współpracy z urzędami skarbowymi, w celu zwiększenia skuteczności egzekucji wierzytelności Zakładu, prowadzonej przez te urzędy. Zdaniem NIK, efektywność współpracy ZUS i urzędów skarbowych powinna stać się przedmiotem analizy i działań ze strony Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów. Działania te powinny prowadzić do stałego monitorowania skuteczności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe na rzecz ZUS. Na potrzebę tę wskazują ustalone fakty podejmowania ze zwłoką czynności egzekucyjnych w stosunku do otrzymywanych z ZUS tytułów; nieprzestrzegania zasad podziału wyegzekwowanych należności; nieprzestrzegania obowiązku rzetelnego i bieżącego dokumentowania podejmowanych czynności; niewykorzystywania wszystkich środków egzekucyjnych w postępowaniach prowadzonych przez urzędy skarbowe.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1) W Centralnym Rejestrze Płatników prowadzonym przez ZUS, zaewidencjonowanych było w dniu 30 września 2013 r. prawie 2,3 mln aktywnych płatników składek na ubezpieczenie zdrowotne (na koniec lat 2010–2012 ok.: 2,2 mln, 2,2 mln i 2,1 mln). Środki FUS, stanowią prawie 50% zasobów pieniężnych państwa.

2) W 1999 r., w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, ZUS zlecił wykonanie Kompleksowego Systemu Informatycznego. Skutki wynikające z opóźnień i niepełnego wdrożenia wszystkich aplikacji w ramach tego systemu odczuwane były do czasu przeprowadzenia kontroli. Od stycznia 1999 r. kontynuowany był w ZUS proces wyjaśniania dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych płatników składek, niezależnie od konieczności bieżącego wyjaśniania błędów w tych dokumentach. Do czerwca 2013 r., kiedy zakończono wdrażanie nowego oprogramowania *e-SEKiF*¹⁹, ZUS nie dysponował jednolitym systemem informatycznym, umożliwiającym raportowanie danych o stanie rozliczeń z płatnikami. Architektura i funkcjonalności oprogramowania wdrożonego w 1999 r. nie pozwalały na ustalenie rzeczywistej, globalnej kwoty zadłużenia. Dla celów sprawozdawczych była więc ona szacowana z zastosowaniem algorytmów zawierających uproszczenia.

3) Przychody funduszy FUS (wpływy) wzrosły w 2013 r., w porównaniu z 2010 r. o 14,1%, natomiast należności z tytułu składek²⁰ o 56,4%. Zmiany w stanie należności w tych latach, w porównaniu z ogólnymi wpływami, przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1

Wpływy FUS i należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2010–2013

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
		(w mld zł)			
1	2	3	4	5	6
1.	Ogółem należności ZUS	34,2	32,5	33,8	53,5
1.1.	– składki na ubezpieczenia społeczne	18,5	19,3	21,2	30,3
1.2.	– odsetki za zwłokę	15,7	13,2	12,6	23,2
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010=100)	100,0	95,0	98,8	156,4
3.	Ogółem wpływ FUS	119,5	122,3	132,5	136,4
x	Wskaźnik dla poz. 3 (rok 2010=100)	100,0	102,3	110,9	114,1
x	Wskaźnik w % (1:3)	28,6	26,6	25,5	39,2

Źródło: Dane ZUS.

Kwota należności ZUS z tytułu składek (łącznie z odsetkami w ujęciu memoriałowym)²¹ utrzymywała się w latach 2010–2012 na zbliżonym poziomie. Znaczący wzrost należności – do 53,5 mld zł odnotowano w 2013 r.

Do oceny skuteczności egzekucji stosuje się tzw. wskaźnik efektywności egzekucji²². W okresie objętym kontrolą odnotowano spadek wartości wskaźnika, przy czym dla urzędów był on – według danych ZUS – niższy niż dla oddziałów. Dane ilustrujące kształtowanie się wskaźników egzekucji w latach 2010–2013 przedstawiono w tabeli nr 2.

¹⁹ Elektroniczny System Ewidencji Kont i Funduszy.

²⁰ Por. przypis 13.

²¹ Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowe opłaty, zwane dalej należnościami z tytułu składek, nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

²² Por. definicję przytoczoną w Wykazie stosowanych skrótów i pojęć.

Tabela nr 2

Kształtowanie się wskaźnika efektywności egzekucji w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wskaźnik efektywności egzekucji	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(w %)			
1	2	3	4	5	6
1.	Oddziały ZUS	26,8	23,3	19,5	11,4 ^{1/}
2.	Urzędy skarbowe	10,8	10,5	10,0	4,3

^{1/} Na koniec 2013 r. – 8,1%.

Źródło: Dane ZUS.

4) Kwota należności z tytułu składek (bez odsetek), wobec których podjęto działania egzekucyjne (przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe i w pozostałych trybach), systematycznie wzrastała. Zauważyć jednak należy, że w latach 2012–2013 (do 31 sierpnia) wzrosła równolegle kwota składek nieobjętych tymi działaniami o 10,2 mld zł (o 153%)²³. W wyniku działań egzekucyjnych uzyskano w latach 2012–2013 (I półrocze), łącznie z kwotami wpłaconymi dobrowolnie przez dłużników po wdrożeniu egzekucji, wpływy większe od osiągniętych w 2010 r. i porównywalne z uzyskanymi w 2011 r. W stosunku do ogólnej kwoty zaległości stanowiły one w latach 2010–2012: 4,7%, 6,5% i 6,2%²⁴. W tabeli nr 3 zamieszczono dane ilustrujące należności FUS objęte i nieobjęte działaniami egzekucyjnymi oraz wielkość wpływów osiągniętych w wyniku tych działań.

Tabela nr 3

Należności FUS objęte i nieobjęte działaniami egzekucyjnymi oraz wpływy z egzekucji uzyskane w latach 2010–2013

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(w mld zł)			
1	2	3	4	5	6
1.	Należności objęte działaniami egzekucyjnymi ^{1/}	9,4	11,4	13,6	13,3
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010=100)	100,0	121,3	144,7	141,5
2.	Należności nieobjęte działaniami egzekucyjnymi	8,0	6,8	6,7	16,8
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2010=100)	100,0	85,0	83,7	210,0
3.	Wpływy uzyskane w wyniku egzekucji	1,6	2,1	2,1	1,0
x	Wskaźnik dla poz. 3 (rok 2010=100)	100,0	131,3	131,3	62,5

^{1/} Bez odsetek.

Źródło: Dane ZUS.

5) Narastający deficyt FUS uzupełniany jest dotacjami i pożyczkami z budżetu państwa, a także środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Ponadto, w celu pozyskania środków finansowych na wypłatę emerytur i rent, FUS zaciąga kredyty w bankach komercyjnych. W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki FUS (koszty) zaplanowano na 193,9 mld zł, tj. kwotę wyższą o 36 mld zł od planowanych przychodów. Zaplanowano też dotacje z budżetu państwa (30,4 mld zł), zasilenie środkami FRD (2,5 mld zł) i zaciągnięcie pożyczek z budżetu państwa (6,8 mld zł). Przychody i wydatki FUS, wraz ze źródłami finansowania jego deficytu w latach 2010–2014, przedstawiono w tabeli nr 4.

²³ ZUS nie wygenerował i nie przekazał do NIK danych o kwocie należności nieobjętych działaniami egzekucyjnymi na dzień 31 grudnia 2013 r., tj. po wdrożeniu systemu e-SEKIF.²⁴ Danych o kwocie wyegzekwowanych składek nie można odnieść do zadłużenia, ponieważ dotyczą I półrocza 2013 r.

Tabela nr 4

Wydatki i przychody FUS wraz ze źródłami finansowania jego deficytu w latach 2010–2014

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r. (plan) ^{4/}
		(w mld zł)				
1	2	3	4	5	6	7
1.	Wydatki funduszy FUS (koszty)	157,1	162,9	171,1	183,8	193,9
2.	Przychody ^{1/} funduszy FUS (wpływy)	119,5	122,3	132,5	136,4	157,9 ^{3/}
3.	Dotacje z budżetu państwa do FUS	38,1	37,5	39,5	37,1	30,4
4.	Środki z FRD do FUS	7,5	4,0	2,9	2,5	2,5
5.	Refundacja składek do OFE	22,4	15,4	8,2	10,7	8,2
6.	Zobowiązania z tyt. kredytów kom.	0	0,8	0,8	0	0,3
7.	Zobowiązania z tyt. pożyczek ^{2/}	10,9	15,9	18,9	30,9	37,7
8.	Stan FUS na koniec roku (minus)	-10,9	-16,7	-19,0	-31,9	-33,9

^{1/} Przychody własne. ^{2/} Z budżetu państwa – nieoprocentowane. ^{3/} W tym 15,4 mld zł z tytułu reformy OFE.

^{4/} Plan według ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

Źródło: Dane ZUS.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

3.2.1.1. Centralna informatyczna obsługa rozliczeń z płatnikami składek

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowe opłaty, zwane dalej *należnościami z tytułu składek*, nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej²⁵. Do czerwca 2013 r., kiedy zakończono wdrażanie oprogramowania e-SEKiF, ZUS nie posiadał jednolitego systemu informatycznego, umożliwiającego raportowanie danych o stanie rozliczeń z płatnikami. Architektura i funkcjonalności oprogramowania wdrożonego w 1999 r. nie pozwalały na ustalenie rzeczywistej, globalnej kwoty zadłużenia. Dla celów sprawozdawczych była ona więc **szacowana** z zastosowaniem algorytmów zawierających uproszczenia. Wielkość kwot odzyskanych nie może być więc miarodajną podstawą do oceny skuteczności działań egzekucyjnych na poziomie Zakładu, ze względu na niemożność odniesienia jej do całkowitej kwoty zadłużenia.

- Stwierdzenie to nie oznacza, że podczas kontroli w ZUS nie było możliwe ustalenie stanu rozliczeń z każdym z płatników oraz określenie ewentualnych zaległości w spłacie składek, lecz jedynie to, że uwarunkowania związane ze stosowaniem rozwiązań informatycznych, przed wdrożeniem oprogramowania e-SEKiF, wymagały dostępu do dokumentacji źródłowej w oddziale ZUS i sprawdzenia dla określonego płatnika przypisów należności i płatności oraz skonfrontowania tych danych z danymi wprowadzonymi do systemu informatycznego.

Wdrożenie nowego oprogramowania stworzyło warunki do zweryfikowania danych na indywidualnych kontach płatników, z wykorzystaniem informacji wprowadzonych do baz danych systemów dotychczas użytkowanych. Od pozytywnego zakończenia tej operacji (termin: połowa 2015 r.), uzależnione jest dysponowanie przez ZUS jednolitą i kompletną ewidencją analityczną o stanie rozliczeń z płatnikami, a tym samym ustalenie rzeczywistej, ogólnej kwoty zadłużenia z tytułu niezapłaconych składek.

²⁵ Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

- *Pilną potrzebę przeprowadzenia tej operacji potwierdzają dane o zadłużeniu, uzyskane po wdrożeniu nowego oprogramowania. O ile kwota ta utrzymywała się w latach 2010–2012 na zbliżonym poziomie, to w ciągu 8 miesięcy 2013 r. wzrosła do 55,4 mld zł, czyli o 21,6 mld zł (o 64%).*

Prace nad e-SEKiF rozpoczęto w 2005 r. W tym celu powołano Zespół ds. zadań specjalnych dotyczących realizacji koncepcji funkcjonowania ewidencji analitycznej rozliczeń z tytułu składek. Po zatwierdzeniu koncepcji dokonano zmiany w systemie informatycznym KSI.

- *Wdrożenia e-SEKiF dokonano w dwóch etapach. Pierwszy (1 stycznia–30 czerwca 2012 r.) obejmował przygotowanie i przeniesienie danych do nowych struktur, natomiast drugi (29 maja–2 czerwca 2013 r.) – uruchomienie rozliczeń indywidualnych kont płatników składek przez system centralny.*

Wdrażanie docelowego oprogramowania zakończono w czerwcu 2013 r. Kolejnym etapem prac jest integracja ewidencji analitycznej, prowadzonej na kontach płatników składek w e-SEKiF, z księgą główną prowadzoną w systemie SAP. Integrację w zakresie Funduszu Emerytur Pomostowych zaplanowano na 2014 r., a po zakończeniu uzgodnień nastąpi integracja w zakresie FUS – w 2015 r. Koszt projektu oszacowano na 35 mln zł.

Przejsie od czerwca 2013 r. na nową metodologię i źródło ustalania globalnej kwoty należności z tytułu składek w systemie e-SEKiF spowodowało zaktualizowanie stanu należności na kontach płatników składek, a tym samym skokowe zwiększenie, w porównaniu z latami poprzednimi, ich kwoty. Zakład, do czasu uruchomienia tego systemu, nie posiadał jednego źródła raportowania danych o stanie rozliczeń z płatnikami. Począwszy od czerwca 2013 r. dane na kontach płatników są weryfikowane i uzgadniane z danymi wprowadzonymi do dotychczas wykorzystywanych systemów. Zakończenie tych czynności planowane jest na połowę 2015 r.

- *W systemie e-SEKiF rozliczane są wszystkie konta płatników począwszy od stycznia 1999 r. Akcją objęto ok. 6 mln kont, dla których dokonano pełnego rozliczenia, uwzględniając wszystkie zaewidencjonowane deklaracje (w tym wymiary z urzędu), wpłaty i noty rozliczeniowe. Celem było m.in. ustalenie stanu rozliczeń na wszystkich kontach płatników na ten sam dzień. Przejsie na centralny i jednolity system wyeliminowało skutki uproszczeń stosowanych w algorytmie szacowania zaległości oraz umożliwiło objęciem centralnymi rozliczeniami rosnącej liczby płatników nowo zarejestrowanych. Na stan należności miał wpływ również, trwający również w 2013 r., proces korygowania dokumentów rozliczeniowych z inicjatywą płatników składek.*

Istotne zmiany nastąpiły też w zakresie naliczania odsetek. Do końca 2012 r., odsetki za zwłokę naliczał Departament Realizacji Dochodów, na podstawie globalnych kwot ustalonych należności składkowych i wpływów. Od czasu uruchomienia e-SEKiF, ich wysokość jest ustalana na koncie każdego płatnika od kwoty zaległości (po ich uzgodnieniu następuje automatycznie urealnienie kwoty odsetek). Wykazane do 30 sierpnia 2013 r. należności z tytułu składek obejmują także należności pochodne, np. z tytułu kosztów upomnień.

Zakład nie prezentował na zewnątrz stanu rozliczeń na kontach według stanów szacunkowych. W celu urealnienia stanu rozliczeń kont płatników składek i ograniczenia zakresu ich szacowania, na poziomie Centrali Zakładu generowano i przekazywano do oddziałów ZUS, tzw. listy szacowanych zadłużeń. Obejmowano nimi wszystkich obsługiwanych przez oddział płatników składek (również opłacających terminowo składki), z uwzględnieniem ich dokumentów rozliczeniowych oraz danych o egzekucji z aplikacji FW²⁶ i ARS²⁷. Listy nie zawierały jednak danych odnoszących się do toczących się postępowań upadłościowych i zawieranych układów ratalnych (dane te nie były dostępne w systemie centralnym). Na podstawie list w oddziałach aktualizowano stany rozliczeń na kontach płatników. Proces ten był monitorowany przez Centralę ZUS. Wprowadzenie w czerwcu 2013 r. systemu e-SEKiF spowodowało,

²⁶ FW. Aplikacja wspomaga rozliczenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres od stycznia 1999 r.

²⁷ ARS. Automatyczna Rejestracja Składek, podsystem wspierający rozliczenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne za okres do grudnia 1998 r.

iz dane na kontach płatników są przetwarzane i rozliczane dobowo w sposób scentralizowany. Dodatkowo, w październiku i listopadzie 2013 r., przekazano do oddziałów ZUS pliki dane do obsługi kont płatników, umożliwiające analizę płatników z zadłużeniem. Po wdrożeniu nowego systemu, pojęcie szacowania rozliczeń nie ma już zastosowania. Począwszy od czerwca 2013 r., każde konto płatnika składek założone w KSI ZUS w oparciu o dokumentację zgłoszeniową, powiększa bazę kont rozliczanych przez e-SEKiF.

- Okres sprawozdawczy za czerwiec 2013 r. zamknięto według algorytmów e-SEKiF z rozliczeniami dla 5.953,4 tys. kont płatników składek (dane na 29 czerwca 2013 r.). Na dzień 22 listopada 2013 r., liczba rozliczanych kont w e-SEKiF wyniosła 6.071,3 tys. Ich przyrost o 117,9 tys. odnosi się do nowo utworzonych kont płatników rozliczanych w nowym systemie.

Z uwagi na odmienne rozliczanie poboru składek za okres sprzed reformy systemu ubezpieczeń społecznych, utrzymano system ARS-98, służący do rozliczeń należności za okres do grudnia 1998 r. Wspomniany podsystem wspiera terenowe jednostki organizacyjne ZUS, w zakresie prowadzenia egzekucji, która była rozpoczęta przed uruchomieniem dodatkowej, docelowej funkcjonalności w tym zakresie w aplikacji FW. System ARS nie jest systemem centralnym: bazy danych zlokalizowane są w oddziałach ZUS.

3.2.1.2. Dane charakteryzujące skalę należności ZUS

Należności ZUS z tytułu składek (łącznie składki i odsetki w ujęciu memoriałowym) utrzymywały się w latach 2010–2012 na zbliżonym poziomie. Znaczący wzrost należności – do 55.397,2 mln zł (o 21.589,5 mln zł, tj. o 63,9%), odnotowano dopiero według stanu na koniec sierpnia 2013 r. Dane o należnościach z tytułu składek (z odsetkami w ujęciu memoriałowym) dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy w latach 2010–2013 (do 30 sierpnia) przedstawiono w tabeli nr 5.

Tabela nr 5

Należności z tytułu składek dla poszczególnych ubezpieczeń i funduszy w latach 2010–2013

Lp.	Należności ZUS według poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r. ^{1/}
		(w mln zł)			
1	2	3	4	5	6
1.	Ubezpieczenia społeczne	25.231,8	24.967,7	25.711,9	38.352,6
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010=100)	100,0	98,9	101,9	152,0
2.	Fundusz Emerytur Pomostowych	5,4	5,6 ^{2/}	10,2	14,5
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2010=100)	100,0	103,7	188,9	268,5
3.	Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2.034,9	1.436,9	1.385,5	3.424,7
x	Wskaźnik dla poz. 3 (rok 2010=100)	100,0	70,6	68,1	168,3
4.	Ubezpieczenie zdrowotne	6.933,8	6.082,8	6.701,7	13.605,4
x	Wskaźnik dla poz. 4 (rok 2010=100)	100,0	87,7	96,7	196,2
5.	Ogółem	34.206,0	32.492,9	33.807,7	55.397,2
x	Wskaźnik dla poz. 5 (rok 2010=100)	100,0	95,0	98,8	161,9
5.1.	– składki	18.526,6	19.316,7	21.249,7	31.043,8
5.2.	– odsetki za zwłokę (w ujęciu memoriałowym)	15.679,4	13.176,2	12.558,0	24.353,4

^{1/} Do 30 sierpnia 2013 r. Dane wygenerowane z systemu e-SEKiF. ^{2/} Wyłącznie składki. W latach 2010–2011 nie ewidencjonowano odrębnie odsetek. Od 2014 r. dane o odsetkach (w ujęciu memoriałowym) są księgowane miesięcznie, w oparciu o stany rozliczeń na kontach płatników składek.

Źródło: Dane ZUS.

Na wzrost należności w latach 2010–2012 wpływ miała również sytuacja gospodarcza, oddziałująca na zdolność płatników do terminowego regulowania należności ZUS z tytułu składek.

3.2.1.3. Należności objęte i nieobjęte działaniami egzekucyjnymi

Według danych ZUS, kwota należności z tytułu składek (bez odsetek), wobec których podjęto działania egzekucyjne (przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe i w pozostałym trybie), systematycznie wzrastała – z 9.385,9 mln zł w 2010 r. do 13.346,1 mln zł w I półroczu 2013 r.

Zmniejszyła się natomiast kwota należności objęta układami ratalnymi, odroczeniem terminu spłaty oraz restrukturyzacją zadłużenia (łącznie składki, opłata dodatkowa, odsetki i opłata prolongacyjna) – z 1.555 mln zł w 2010 r. do 1.248,5 mln zł w I półroczu 2013 r.

Mimo objęcia działaniami egzekucyjnymi większej kwoty zaległych składek, w 2013 r. (według stanu na 31 sierpnia), wzrosła w porównaniu z 2012 r., kwota składek nieobjętych tymi działaniami do 16.823,8 mln zł. tj. o 10.170 mln zł (o 152,8%). Składki nieobjęte bieżącymi działaniami egzekucyjnymi stanowiły w 2010 r. – 43,4%, w 2011 r. – 35,5%, w 2012 r. – 31,3%, a w 2013 r. – 54,2% kwoty zaległych składek (bez odsetek za zwłokę).

W tabeli nr 6 przedstawiono dane o należnościach ZUS od wybranych podmiotów branżowych, w tym objęte przymusowym dochodzeniem oraz spłatą w formie układów ratalnych lub odroczeniem terminów płatności.

Tabela nr 6

Należności ZUS od wybranych podmiotów branżowych²⁸, w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Należności ZUS od wybranych podmiotów branżowych ^{1/}	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(w mln zł)			
1	2	3	4	5	6
1.	Ogółem, w tym:	4.112,7	3.420,3	3.103,3	3.001,6
1.1.	– objęte przymusowym dochodzeniem ^{2/}	1.262,4	1.124,5	1.300,1	1.267,5
1.2.	– spłatą w formie układów ratalnych lub odroczeniem terminów płatności	1.191,9	916,3	727,2	648,7
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010=100)	100,0	83,2	75,5	73,0

^{1/} Dane ZUS dla: przemysłu hutniczego, lekkiego, siarkowego, zbrojeniowego, stoczniowego, górnictwa węgla kamiennego oraz dla PKP SA, publicznych zakładów opieki zdrowotnej i urzędów pracy. ^{2/} W trybie egzekucji administracyjnej i sądowej.

Źródło: Dane ZUS.

Podczas kontroli nie było możliwe wyodrębnienie – z danych ewidencyjnych Centrali ZUS dotyczących zadłużenia z tytułu składek – podmiotów, wobec których ZUS nie podjął działań zmierzających do odzyskania zaległych składek. Również nie było możliwe wygenerowanie takich danych przez Centralę Zakładu z 8 wybranych oddziałów ZUS²⁹, wobec płatników z zadłużeniem 10 tys. zł i więcej. Stwierdzono, że układ, w którym ewidencjonowane są dane o zadłużeniu, uniemożliwia wydzielenie z grupy dłużników tych podmiotów, wobec których nie zostało wszczęte postępowanie zmierzające do odzyskania należności. Szczegółowe informacje w tym zakresie są dostępne jedynie w terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS.

Z ustaleń kontroli wynika, że w praktyce występują uwarunkowania i sytuacje, które uniemożliwiają podjęcie działań egzekucyjnych, odraczają takie działania w czasie, bądź też skutkują zawieszeniem egzekucji.

²⁸ Dane ZUS dla: hutnictwa, przemysłu lekkiego, siarkowego, zbrojeniowego, stoczniowego, górnictwa węgla kamiennego oraz dla PKP SA, zakładów opieki zdrowotnej i powiatowych urzędów pracy.

²⁹ Por. przypis 16.

- Kwotę należności nieobjętych egzekucją stanowią bieżąco nieopłacone składki za jeden lub dwa miesiące, które znajdują się na etapie przygotowania lub skierowania upomnień przedegzekucyjnych lub pism ostrzegawczych, także kwoty do zweryfikowania. Inną okolicznością uzasadniającą stan przejściowy nieobjęcia zaległości egzekucją jest m.in. prowadzenie postępowań w celu orzeczenia o odpowiedzialności osób innych, niż płatnicy składek, w tym spadkobierców, czy też następców prawnych. Kolejną istotną przyczyną jest realizacja tzw. ustawy abolicyjnej³⁰, zgodnie z przepisami której postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu od dnia złożenia wniosku do dnia uprawomocnienia się decyzji o umorzeniu lub odmowie umorzenia należności. Ponadto brak działań egzekucyjnych nie musi oznaczać, iż takie działania nie były podejmowane wcześniej, lecz ze względu na okoliczności (m.in. brak majątku dłużnika, ogłoszenie przez niego upadłości, trwające postępowanie sądowe w zakresie ustalenia właściciela nieruchomości), nie są kontynuowane i nie skutkują zlikwidowaniem zaległości.

Analizie poddano zadłużenie 25 podmiotów z tytułu składek o najwyższej ich kwocie (od 10,8 mln zł do 46,2 mln zł), na łączną kwotę 537,1 mln zł oraz przyczyny braku działań egzekucyjnych. Dłużnikami były głównie przedsiębiorstwa: branży stoczniowej, górnictwa, przemysłu włókienniczego, meblarskiego, metalowego, drzewnego, budowlano-hutniczego, budowlano-górniczego, hutnictwa szkła, kolejnictwa oraz zakłady opieki zdrowotnej.

Dla 23 podmiotów, przyczynami braku działań egzekucyjnych było postępowanie upadłościowe (w toku i zakończone), postępowanie kompensacyjne, realizacja częściowego układu ratalnego, prawomocna decyzja o umorzeniu, likwidacja podmiotu nieposiadającego majątku, postępowanie restrukturyzacyjne. Spośród 25 objętych badaniem podmiotów, 3 prowadziły działalność w obszarze ochrony zdrowia. W przypadku 2 z nich, III Oddział ZUS w Warszawie odstąpił od podjęcia działań egzekucyjnych.

- Jako przyczynę braku tych działań podano dla SP ZOZ z Warszawy (zadłużenie 30,4 mln zł): instytucja o szczególnym znaczeniu; zajęcie rachunków bankowych szpitala spowodowałoby paraliż placówki; dobrowolne wpłaty na poczet zadłużenia; a dla Instytut Reumatologii (zadłużenie 16,5 mln zł): postępowanie egzekucyjne prowadzone za okres do sierpnia 2009 r. Za okres od września 2009 r. postępowanie egzekucyjne nie zostało wszczęte. Instytucja o szczególnym znaczeniu; zajęcie rachunków bankowych szpitala spowodowałoby paraliż placówki; płatnik podejmuje działania zmierzające do zawarcia układu ratalnego. W przypadku trzeciego podmiotu – SP ZOZ z Kostrzyna nad Odrą (zadłużenie 24,4 mln zł), postępowanie zostało umorzone przez komornika.

Brak działań egzekucyjnych wobec wskazanych dwóch podmiotów stanowi naruszenie obowiązujących przepisów prawa³¹, zgodnie z którymi należności z tytułu składek, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

³⁰ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551).

³¹ Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

3.2.1.4. Tytuły wykonawcze skierowane do realizacji

Ogólną liczbę i kwotę skierowanych do realizacji tytułów wykonawczych, w podziale na poszczególne rodzaje egzekucji, przedstawiono w tabeli nr 7.

Tabela nr 7

Liczba tytułów wykonawczych skierowanych do realizacji w latach 2010–2013 (I półrocze) oraz kwota nimi objęta

Lp.	Wyszczególnienie (egzekucja)	2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		A	B	A	B	A	B	A	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Własna ZUS	5.384,7	4.004,0	5.865,0	4.462,1	4.393,7	5.403,2.	1.503,3	2.372,5
2.	Urzędy skarbowe	2.044,0	1.284,7,	1.967,2	1.278,9	1.869,5	1.595,5	982,6	1.253,5
3.	Pozostały tryb ^{1/}	346,1	733,5	473,9	1.465,6	566,7	1.049,3	273,0	552,0
4.	Ogółem	7.774,7	6.022,1	8.305,1	7.206,5	6.829,9	8.048,0	2.758,9	4.178,1
x	Wskaźnik dla poz. 4 (rok 2010=100)	100,0	100,0	106,8	119,7	87,9	136,4	35,5	69,4

A – Liczba tytułów (w tys.). B – kwota objęta tytułami (w mln zł). ^{1/} Egzekucja sądowa, syndyk masy upadłościowej.

Źródło: Dane ZUS.

Przeciętna wartość jednego tytułu wykonawczego systematycznie wzrastała. W 2010 r. wyniosła 775 zł, w 2011 r. – 868 zł, w 2012 r. – 1.178 zł, a w I półroczu 2013 r. – 1.514 zł.

W tabeli nr 8 przedstawiono natomiast procentową strukturę tytułów wykonawczych skierowanych do egzekucji w latach 2010–2013 (I półrocze), zarówno w odniesieniu do ogólnej ich liczby i kwot nimi objętych, w podziale na poszczególne rodzaje egzekucji.

Tabela nr 8

Procentowa struktura tytułów wykonawczych skierowanych do realizacji w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie (egzekucja)	2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		A	B	A	B	A	B	A	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Własna ZUS	69,3	66,5	70,6	61,9	64,3	67,1	54,5	56,8
2.	Urzędy skarbowe	26,3	21,3	23,7	17,8	27,4	19,8	35,6	30,0
3.	Pozostały tryb ^{1/}	4,4	12,2	5,7	20,3	8,3	13,1	9,9	13,2
x	Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A – Liczba tytułów. B – kwota objęta tytułami. ^{1/} Egzekucja sądowa, syndyk masy upadłościowej.

Źródło: Dane ZUS.

Z przedstawionych danych wynika, że w 2011 r., w porównaniu z 2010 r., ogólna liczba wystawionych tytułów wzrosła o 6,8%, a ich kwota – o 19,7%. W 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, odnotowano spadek ich liczby – o 17,8% oraz wzrost ich wartości o 11,7%. Najwięcej tytułów wystawiano w ramach egzekucji własnej ZUS; w dalszej kolejności była egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe oraz w pozostałym trybie. Przyczyną zmniejszenia, począwszy od 2012 r., liczby wystawianych tytułów, była zmiana przez Zakład sposobu ich wystawiania, polegająca na wprowadzeniu tytułów wielopozycyjnych w miejsce jednopozycyjnych.

Począwszy od I kwartału 2013 r., wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych włączony został przez Zarząd ZUS do systematycznej oceny pracy oddziałów ZUS³². Za dotrzymanie terminu jednakże przyjęto wystawienie tytułu wykonawczego w okresie do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji. Zwłoka w wystawieniu tytułu, w wypadkach, w których wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, skutkowałą odłożeniem w czasie zastosowania środków egzekucyjnych.

- W I kwartale 2013 r. wystawiono 690,5 tys. tytułów wykonawczych, w tym 217,6 tys. (31,5%) po terminie 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji. Z kolei w II kwartale 2013 r., spośród 565,7 tys. tytułów, 117,9 tys. (20,9%) wystawiono po upływie 45 dni.

3.2.1.5. Skuteczność egzekucji

Do oceny skuteczności egzekucji stosuje się w ZUS tzw. wskaźnik efektywności egzekucji. W okresie objętym kontrolą odnotowano spadek wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS i urzędy skarbowe (por. tabela nr 2 na str. 11). Jednocześnie odnotowano wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych oraz kwot nimi objętych. Tendencję tę zilustrowano w tabeli nr 9.

Tabela nr 9

Liczba niezrealizowanych tytułów wykonawczych w latach 2010–2013 (I półrocze) oraz kwota nimi objęta

Lp.	Wyszczególnienie	Niezrealizowane tytuły wykonawcze, według stanu na koniec:							
		2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Oddziały ZUS i urzędy skarbowe łącznie	11.171,4	9.385,9	14.073,1	11.424,9	15.706,3	13.626,5	14.439,1	13.346,1
2.	Wskaźnik (rok 2010 = 100)	100,0	100,0	126,0	121,7	140,6	145,2	129,2	142,2

Źródło: Dane ZUS.

W latach 2010–2011 liczba niezrealizowanych tytułów wzrosła o 26%, a ich kwota o 21,7%, natomiast w latach 2011–2012 o 11,6% i o 19,3%. Z kolei według stanu na koniec czerwca 2013 r. takich tytułów było więcej, a kwota nimi objęta wyższa niż w 2010 r. i 2011 r.

W obowiązującym stanie prawnym, Zakład jest zobowiązany do kierowania do egzekucji zaległości za okresy bieżące, jak i za poprzednie, w przypadku których dotychczasowe działania okazały się bezskuteczne, bądź odzyskanie należności następuje w dłuższym okresie czasu. Skutkiem tego jest sytuacja, w której często zaległości dotyczą tych samych podmiotów. Niezależnie od tego, wpływ na dochodzenie należności miały też czynniki niezależne od ZUS: spowolnienie gospodarki; objęcie części płatników równoległe egzekucją administracyjną i egzekucją sądową; specyfika praw majątkowych dłużników. Z kolei w 2013 r. (I półrocze) wpływ miało także wejście w życie, 15 stycznia 2013 r., ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność, czyli tzw. ustawy abolicyjnej.

Zakład jako wierzyciel, poza działaniami interwencyjnymi dotyczącymi braku skutecznej egzekucji, nie ma wpływu na sprawność i efektywność działań urzędów skarbowych.

³² Zarządzenie nr 10 Prezesa ZUS z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Zasad dokonywania oceny zadań podstawowych realizowanych przez oddziały oraz prowadzenia monitoringu zadań dodatkowych realizowanych przez wyznaczone komórki organizacyjne ZUS.

3.2.1.6. Przychody z egzekucji

Przychody osiągnięte z egzekucji administracyjnej w latach 2010–2013 (i półrocze), prowadzonej przez urzędy skarbowe, oddziały Zakładu oraz egzekucji w pozostałych trybach, przedstawiono w tabeli nr 10.

Tabela nr 10

Przychody uzyskane z egzekucji administracyjnej W latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Przychody uzyskane z egzekucji administracyjnej ^{1/}	2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		Kwota (mln zł)	Struktura (w %)	Kwota (mln zł)	Struktura (w %)	Kwota (mln zł)	Struktura (w %)	Kwota (mln zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Ogółem	1.158,4	100,0	1.569,3	100,0	1.543,8	100,0	707,7	100,0
1.1.	– w tym prowadzonej przez: oddziały ZUS	653,2	56,4	746,3	47,6	963,1	62,4	446,0	63,0
1.2.	– urzędy skarbowe	326,0	28,1	344,6	22,0	365,6	23,7	163,5	23,1
1.3.	– w pozostałych trybach ^{2/}	179,1	15,5	478,4	30,4	215,0	13,9	98,2	13,9
x	Wskaźnik (rok 2010=100) dla poz. 1 ogółem	100,0	x	135,5	x	133,3	x	61,1	x

^{1/} Z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji. ^{2/} Egzekucja sądowa, syndyk masy upadłościowej.

Źródło: Dane ZUS.

Z danych ujętych w tabeli wynika, że w okresie objętym kontrolą zwiększyły się przychody z egzekucji prowadzonej zarówno przez oddziały ZUS, jak i urzędy skarbowe. W wyniku egzekucji w pozostałych trybach, przychody również się zwiększyły, ale w dużo mniejszym stopniu, z wyjątkiem 2011 r.

Uzyskane przychody z egzekucji, w tym własnej ZUS, dotyczyły zarówno tzw. starych zaległości, powstałych do 31 grudnia 1998 r., jak i zaległości powstałych po wdrożeniu reformy systemu emerytalnego, czyli po 1 stycznia 1999 r.

Z powodu rozliczania w ZUS należnych składek w dwóch niezintegrowanych ze sobą systemach informatycznych³³, nie było możliwe zaprezentowanie pełnych danych o uzyskanych przychodach z prowadzonej przez oddziały ZUS egzekucji własnej, w podziale na zastosowane środki egzekucyjne (z wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, renty socjalnej, wierzytelności pieniężnych, rachunków bankowych³⁴).

- Z dostępnych częściowo danych dotyczących zajęć, ewidencjonowanych w aplikacji FW wynika, że głównym środkiem egzekucyjnym stosowanym przez oddziały ZUS było zajęcie rachunku bankowego. W 2011 r. przy pomocy tego środka uzyskano przychody w kwocie 363,1 mln zł (48,7% przychodów z egzekucji własnej), w 2012 r. – 783 mln zł (81,3%), a w I półroczu 2013 r. – 352 mln zł (78,9%).

W tabeli nr 11 przedstawiono dane o przychodach osiągniętych z tytułu dobrowolnych wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji, uzyskanych na skutek realizacji układów ratalnych³⁵ oraz w wyniku odroczenia terminu płatności i restrukturyzacji zadłużenia³⁶.

³³ ARS – do 31 grudnia 1998 r., KSI – od 1 stycznia 1999 r., w tym aplikacja FW.

³⁴ Art. 19 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

³⁵ Art. 29 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

³⁶ Należności spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie przepisów ustaw innych, niż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

Tabela nr 11

Przychody osiągnięte w latach 2010–2013 (i półrocze) w wyniku dobrowolnych wpłat dłużników, układów ratalnych i restrukturyzacji zadłużenia

Lp.	Przychody uzyskane z tytułu:	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(w mln zł)			
1	2	3	4	5	6
1.	Dobrowolnych wpłat dłużników ^{1/}	409,5	538,9	535,1	288,9
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010 =100)	100,0	131,9	130,7	70,6
2.	Realizacji układów ratalnych	328,5	352,9	324,2	139,9
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2010 =100)	100,0	107,4	98,7	42,6
3.	Odroczenie terminów płatności	11,1	15,3	16,5	10,7
x	Wskaźnik dla poz. 3 (rok 2010 =100)	100,0	137,8	148,6	96,4
4.	Restrukturyzacji zadłużenia ^{2/}	228,7	178,2	186,4	98,3
x	Wskaźnik dla poz. 4 (rok 2010 =100)	100,0	77,9	81,5	43,0

^{1/} Dokonanych po wdrożeniu egzekucji. ^{2/} Należności spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie przepisów ustaw innych, niż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

Źródło: Dane ZUS.

3.2.1.7. Podejmowanie przewidzianych prawem działań w celu wyegzekwowania należności

ZUS korzystał ze wszystkich, przewidziane prawem, narzędzi w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. Najczęściej dokonywano zabezpieczenia należności na nieruchomości dłużnika, jednocześnie, w badanym okresie, odnotowano wzrost liczby wniosków dotyczących tego zabezpieczenia. W tabeli nr 12 przedstawiono dane dotyczące liczby wniosków o zabezpieczenie wierzytelności na nieruchomości dłużnika w latach 2010–2013 (I półrocze).

Tabela nr 12

Wnioski o zabezpieczenie wierzytelności na nieruchomości dłużnika w latach 2010–2013 (i półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(liczba w tys.)			
1	2	3	4	5	6
1.	Wnioski o zabezpieczenie wierzytelności na nieruchomości dłużnika	46,4	47,6	52,6	21,8
x	Wskaźnik (rok 2010 =100)	100,0	102,6	113,4	47,0

Źródło: Dane ZUS.

Drugim, najczęściej podejmowanym przez ZUS, działaniem, zmierzającym do wyegzekwowania zaległych składek, było złożenie wniosku o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych. Również w przypadku tego działania wzrosła liczba złożonych wniosków. W tabeli nr 13 przedstawiono dane dotyczące liczby takich wniosków.

Tabela nr 13

Wnioski o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(liczba w tys.)			
1	2	3	4	5	6
1.	Wnioski o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych	26,1	27,5	29,8	9,2
x	Wskaźnik (rok 2010 =100)	100,0	105,4	114,2	35,3

Źródło: Dane ZUS.

Kolejnym, najczęściej podejmowanym przez ZUS, działaniem mającym na celu zwiększenie efektywności egzekucji było dokonywanie zabezpieczenia należności na ruchomości dłużnika. Liczba wniosków w sprawie ustanowienia tego zabezpieczenia utrzymywała się, jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli nr 14, na zbliżonym poziomie.

Tabela nr 14
Wnioski o zabezpieczenie wierzytelności na ruchomości dłużnika w latach 2010–2013 (i półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(liczba w tys.)			
1	2	3	4	5	6
1.	Wnioski o zabezpieczenie wierzytelności na ruchomości dłużnika	16,5	15,3	15,1	5,6
x	Wskaźnik (rok 2010 =100)	100,0	92,7	91,5	33,9

Źródło: Dane ZUS.

W ramach posiadanych uprawnień, ZUS wymierzał płatnikom składek także dodatkową opłatę³⁷ oraz zwracał się do sądu z wnioskami o ukaranie za popełnienie wykroczenia³⁸, w związku z niewywiązywaniem się płatnika z obowiązku opłacenia należnych składek. W okresie objętym kontrolą, jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli nr 15, zmniejszyła się liczba i kwota wymierzonych przez ZUS dodatkowych opłat dla płatników składek.

Tabela nr 15
Opłaty dodatkowe wymierzone płatnikom składek w latach 2010–2013 (i półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Wymierzone opłaty dodatkowe	11,0	11,8	7,7	7,6	5,4	5,8	2,0	2,5
x	Wskaźnik (rok 2010 =100)	100,0	100,0	70,0	64,4	49,1	49,1	18,2	21,2

Źródło: Dane ZUS.

Wysokość wymierzonej opłaty dodatkowej wynosiła przeciętnie (iloraz ogólnej kwoty do liczby decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej w danym okresie): w 2010 r. – 1.067 zł, w 2011 r. – 985 zł, w 2012 r. – 1.078 zł, wzrastając w I półroczu 2013 r. do 1.255 zł.

Zmniejszyła się także liczba kierowanych przez ZUS wniosków do sądu o ukaranie za popełnienie wykroczenia. Dane o liczbie rozpatrzonych przez sąd wniosków o ukaranie grzywną zamieszczono w tabeli nr 16.

³⁷ Art. 24 ust. 1a-1d, dodane z dniem 31 maja 2012 r. przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 611). Dotychczasowy ust. 1, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 225, poz. 1474), utracił moc obowiązującą z dniem 31 maja 2012 r. Także art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.).

³⁸ Art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Tabela nr 16

Rozpatrzone przez sąd wnioski o ukaranie płatników składek grzywną w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)	Liczba (w tys.)	Kwota (mln zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Rozpatrzone przez sąd wnioski o ukaranie	7,7	5,3	5,8	5,0	4,0	3,8	1,8	2,0
x	Wskaźnik (rok 2010 =100)	100,0	100,0	75,3	94,3	51,9	71,7	23,4	37,7

Źródło: Dane ZUS.

Opłata dodatkowa, jako środek dyscyplinujący powinna być wymierzana w sytuacjach, kiedy istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż cel tej kary zostanie osiągnięty. Dotyczy to również wniosków do sądu o ukaranie grzywną. Zastosowanie sankcji pozostaje w gestii dyrektora oddziału ZUS, który kieruje się również praktyką sądów orzekających o karze grzywny. Kara grzywny orzeczona przez sąd nie stanowi przychodu Zakładu.

3.2.1.8. Wydatki z tytułu egzekucji

Wydatki ZUS z tytułu egzekucji w okresie objętym kontrolą utrzymywały się na zbliżonym poziomie, z niewielką tendencją malejącą. Dane o wydatkach zamieszczono w tabeli nr 17.

Tabela nr 17

Poniesione przez ZUS wydatki z tytułu egzekucji w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(w mln zł)			
1	2	3	4	5	6
1.	Wydatki ZUS z tytułu egzekucji ^{1/}	221,1	189,5	203,2	101,3
x	Wskaźnik (rok 2010 =100)	100,0	85,7	91,9	45,8

^{1/} Obejmujące pozycje: amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia, narzuty na wynagrodzenia i inne świadczenia na rzecz pracowników, pozostałe koszty rodzajowe.

Źródło: Dane ZUS.

3.2.1.9. Kontrole u płatników składek

Systematycznie wzrastała liczba kontroli przeprowadzanych u płatników przez inspektorów kontroli ZUS³⁹, a także uzyskiwany w ich wyniku przypis składek. Każdego roku realizowano dodatkową liczbę kontroli – wzrost wyniósł od 15,8% do 22,5% w relacji do planu. W wyniku przeprowadzonych kontroli uzyskano wymierne efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. W celu wsparcia dochodzenia zaległych składek, inspektorzy kontroli ZUS również dokonywali u płatników oględzin składników majątku, w trybie kontroli doraźnych. W okresie objętym kontrolą zmalała liczba takich kontroli. Dane o działalności kontrolnej ZUS wobec płatników składek zawiera tabela nr 18.

³⁹ Podstawa prawna kontroli: art. 86 i następane ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Tabela nr 18

Działalność kontrolna ZUS wobec płatników składek w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r.		I półrocze 2013 r.	
		Liczba	Kwota ^{1/} (mln zł)	Liczba	Kwota ^{1/} (mln zł)	Liczba	Kwota ^{1/} (mln zł)	Liczba	Kwota ^{1/} (mln zł)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Kontrole inspektorów ZUS (w tys.)	66,0	179,0	67,5	183,0	72,1	240,3	19,3	77,0
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010 =100)	100,0	100,0	102,3	102,2	109,2	134,3	29,2	43,0
2.	Oględziny składników majątku ^{2/}	434	x	227	x	141	x	55	x
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2010 =100)	100,0	x	52,3	x	32,5	x	12,7	x

^{1/} Przepis z tytułu składek uzyskany w wyniku przeprowadzonych kontroli. ^{2/} W trybie kontroli doraźnych.

Źródło: Dane ZUS.

3.2.1.10. Wydawanie wewnętrznych instrukcji i prowadzenie szkoleń

W celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa, w sprawach dotyczących egzekucji zaległych składek, ich umarzania, odraczania i rozkładania na raty, Zarząd ZUS bieżąco wydawał wewnętrzne instrukcje, wytyczne, zalecenia i interpretacje. Ponadto, dla zapewnienia jednolitości stosowania procedur przy dochodzeniu zaległych składek, przeprowadzono na bieżąco szkolenia dla pracowników oddziałów. W latach 2010–2013 (I półrocze), zrealizowano 402 szkolenia. Ich tematyka dotyczyła postępowania egzekucyjnego oraz udzielania ulg w spłacie zaległych składek.

3.2.1.11. Działania na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe

Zarząd ZUS podejmował liczne działania w celu zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe.

- W tym celu ZUS skierował m.in. wystąpienia do Ministerstwa Finansów w sprawie: uruchomienia tzw. przeglądarki tytułów wykonawczych, narzędzia informatycznego umożliwiającego Zakładowi, jako wierzycielowi, skuteczne monitorowanie działań podejmowanych przez naczelników urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności ZUS; określenia trybu postępowania w przypadku zbiegu egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej; braku obowiązku wydawania postanowień w sprawie stanowiska wierzyciela, gdy jest on organem egzekucyjnym; przygotowania rozwiązań legislacyjnych i technicznych w ramach projektu e-administracja; kierowania do banków w formie elektronicznej zawiadomień o zajęciu rachunku bankowego; zapisu umożliwiającego wierzycielowi dołączenie do tytułu wykonawczego alternatywnie: dowodu doręczenia lub oświadczenia o doręczeniu upomnienia; proponowanych zmian w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; zmiany właściwości miejscowej i rzeczowej dyrektora oddziału ZUS jako organu egzekucyjnego.

Ponadto ZUS występował do Ministerstwa Finansów o wyjaśnienie rozbieżności interpretacyjnych, jakie pojawiały się między oddziałem ZUS a organem egzekucyjnym.

Przedstawiciele ZUS brali również udział w organizowanych przez Ministerstwo Finansów spotkaniach dotyczących zmian legislacyjnych w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji.

W celu poprawy sprawności funkcjonowania organów egzekucyjnych, jak również ograniczenia kosztów samego postępowania egzekucyjnego, ZUS podejmował działania służące wypracowaniu rozwiązań legislacyjnych i technicznych, umożliwiających m.in. elektroniczne przekazywanie tytułów wykonawczych.

W dniu 18 listopada 2009 r. Prezes ZUS zawarł z Ministrem Finansów porozumienie w sprawie formy i trybu wymiany informacji w postaci elektronicznej o skierowanych do egzekucji tytułach wykonawczych oraz o przebiegu prowadzonej na ich podstawie egzekucji.

- *Na podstawie porozumienia przesyłana jest elektronicznie do urzędów skarbowych ewidencja tytułów wykonawczych oraz część informacji w nich zawartych, co nie zwalniało ZUS z obowiązku przesyłania organowi egzekucyjnemu papierowych wersji dokumentów. Umożliwia to urzędowi sprawne ewidencjonowanie przekazanych postępowań egzekucyjnych, a w konsekwencji skrócenie czasu oczekiwania na podjęcie czynności egzekucyjnych.*

Niezależnie od tego, 16 listopada 2011 r., Prezes ZUS zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do ograniczenia obrotu dokumentów egzekucyjnych w formie papierowej. Postulaty m.in. w tym zakresie zostały zawarte w piśmie z 13 lipca 2012 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. W dniach 12-14 czerwca 2013 r. miało miejsce spotkanie z przedstawicielami resortu finansów. Jego celem było konsultowanie zmian legislacyjnych w zakresie postępowania egzekucyjnego oraz zmian, jakie mają nastąpić w formularzach tytułów wykonawczych i wzorach zawiadomień o zajęciu.

- *Na skutek działań ZUS, od 10 maja 2013 r., w terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS uruchomiona została tzw. przeglądarka tytułów wykonawczych przekazanych przez ZUS do realizacji urzędowi skarbowym. Narzędzie to, powinno mieć wpływ na zmniejszenie liczby niezrealizowanych tytułów oraz kwot nimi objętych (w opinii Zarządu ZUS, pierwszych efektów tej formy współpracy z urzędami skarbowymi należy spodziewać się po upływie minimum jednego roku od jej wdrożenia).*

Pod koniec 2013 r. pojawiła się techniczna możliwość przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną. Jednakże w tym celu niezbędne jest opublikowanie nowego wzoru tytułu wykonawczego, umożliwiającego elektroniczne przetwarzanie danych w nim zawartych⁴⁰.

3.2.1.12. Współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości

W ramach działań ZUS zmierzających do zwiększenia efektywności egzekucji zaległych składek prowadzona była także współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości.

- *W jej wyniku uwzględnione zostały wnioski Zakładu dotyczące umożliwienia korzystania z opcji elektronicznego pozyskiwania danych z Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych, z uwzględnieniem różnych kryteriów wyszukiwania oraz dostępu do danych zgromadzonych w Centralnej Bazie Danych Krajowego Rejestru Sądowego.*

Przedstawiciele ZUS uczestniczą też w pracach nad wdrożeniem udostępniania w trybie on-line informacji gromadzonych w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych oraz w Krajowym Rejestrze Sądowym.

3.2.1.13. Kontrole wewnętrzne w oddziałach ZUS

Departament Kontroli Wewnętrznej w latach 2010–2012 przeprowadził 29 postępowań w terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS (oddziałach) w zakresie prawidłowości postępowania egzekucyjnego oraz udzielania ulg w spłacie zaległych składek. Kontrolami objęto 26 oddziałów (w 3 przeprowadzono kontrolę dwukrotnie). W 2013 r. nie przeprowadzono kontroli w powyższym zakresie. Stwierdzone podczas ww. kontroli nieprawidłowości na poszczególnych etapach postępowania egzekucyjnego polegały na:

⁴⁰ Po wejściu w życie w dniu 21 listopada 2013 r. ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289), która stanowi implementację dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz. U. UE L 84 z 31 marca 2010 r.), w treści art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, pojawiła się taka możliwość. Zgodnie z art. 127 wspomnianej ustawy, akt wykonawczy ustalający wzór tytułu powinien zostać wydany w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od jej wejścia w życie. Nowe rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej zostało wydane w dniu 16 maja 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 650).

- **Kierowanie należności do przymusowego dochodzenia**, w tym w celu odzyskania należności od osób trzecich: braku systematycznej analizy kont płatników składek, niepodejmowaniu lub przewlekłość w podejmowaniu działań mających na celu rozpoczęcie procedury egzekucyjnej.
- **Działania podejmowane po wdrożeniu egzekucji**: niesystematyczne monitorowanie spraw objętych egzekucją własną oraz postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych.
- **Obsługa wniosków w sprawie zawarcia układu ratalnego lub umorzenia należności z tytułu składek**: przewlekłość działań, brak systematycznego monitorowania zawartych umów o przyznaniu ulgi.

Po zakończeniu kontroli i stwierdzeniu nieprawidłowości, wydawano zalecenia i określano terminy na ich usunięcie. Departament Kontroli Wewnętrznej na bieżąco weryfikował sposób i termin realizacji zaleceń. Niezależnie od kontroli przeprowadzanych przez Departament Kontroli Wewnętrznej, w oddziałach ZUS były również przeprowadzane kontrole funkcjonalne przez pracowników Departamentu Realizacji Dochodów.

- W latach 2010–2013 (I półrocze) przeprowadzono 21 takich kontroli, w tym 9 z zakresu egzekucji (odzyskiwanie należności w trybie egzekucji własnej w kontekście wycofania lub zwrotu bez relacji zajęć, z uwzględnieniem zasadności przekazywania należności z tytułu składek do dochodzenia przez naczelnika urzędu skarbowego).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, dyrektor oddział ZUS zobowiązany był do podjęcia środków naprawczych. Ponadto, w wyniku przeprowadzonej przez Departament weryfikacji akt spraw, kontrolowanych w obszarze przymusowego dochodzenia należności z tytułu składek, 28 maja 2013 r. terenowe jednostki organizacyjne zostały zobowiązane do weryfikacji akt prowadzonych spraw egzekucyjnych oraz podjęcia działań zapewniających prawidłową realizację przepisów dotyczących przymusowego odzyskiwania należności.

3.2.1.14. Porozumienie Prezesa ZUS i Głównego Inspektora Pracy

W celu minimalizowania skali zjawiska niezgłaszania do ubezpieczeń społecznych oraz nieopłacania (zaniżania) składek na te ubezpieczenia, 5 listopada 2010 r., Prezes ZUS i Główny Inspektor Pracy podpisali porozumienie o *współdziałaniu organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy*⁴¹.

- Realizacja porozumienia odbywa się głównie przez podejmowanie działań na szczeblu terenowym, tj. między okręgowymi inspektoratami pracy a oddziałami ZUS, przez informowanie o stwierdzonych, podczas kontroli naruszeniach przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym dotyczących nieprzestrzegania obowiązku dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych oraz nieopłacenia lub zaniżania składek na to ubezpieczenie.

Realizując porozumienie, instytucje te dokonywały wymiany informacji, w celu podjęcia kontroli. Dane o liczbie przekazanych spraw w latach 2010–2013 (I półrocze) przedstawiono w tabeli nr 19.

Tabela nr 19

Realizacja porozumienia Prezesa ZUS i Głównego Inspektora Pracy w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.
		(liczba spraw)			
1	2	3	4	5	6
1.	Sprawy przekazane przez PIP do ZUS	232	217	247	.
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010 =100)	100,0	93,5	106,5	x
2.	Sprawy przekazane przez ZUS do PIP	116	124	66	36
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2010 =100)	100,0	106,9	56,9	31,0

Źródło: Dane ZUS.

⁴¹ Art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2012 r., poz. 404 ze zm.) stanowi, że do zadań PIP należy m.in. kontrola legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej.

3.2.1.15. Umarzanie należności, odroczenie ich spłaty oraz rozkładanie na raty

W latach 2010–2013 (I półrocze) dokonano umorzenia zaległych składek oraz udzielono ulg w ich spłacie (odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty) na ogólną kwotę 1.921,2 mln zł. W tabeli nr 20 przedstawiono dane o poszczególnych formach pomocy udzielonej płatnikom składek zalegających z ich spłatą.

Tabela nr 20

Pomoc udzielona płatnikom składek zalegających z ich spłatą w latach 2010–2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	I półrocze 2013 r.	Ogółem
		(w mln zł)				
1	2	3	4	5	6	7
1.	Umorzenie zaległych składek ^{1/}	229,5	59,7	45,4	61,4	396,0
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2010 =100)	100,0	26,0	19,8	26,8	x
2.	Odroczenie terminu płatności składek	24,6	20,6	30,5	23,3	99,0
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2010 =100)	100,0	83,7	124,0	94,7	x
3.	Układy ratalne	340,0	379,6	495,4	211,3	1.426,3
x	Wskaźnik dla poz. 3 (rok 2010 =100)	100,0	111,7	145,7	62,2	x
4.	Ogółem	594,1	459,9	571,3	296,0	1.921,2
x	Wskaźnik dla poz. 4 (rok 2010 =100)	100,0	77,4	96,2	49,8	x

^{1/} Spośród 5,8 tys. wniosków rozpatrzonych pozytywnie, 5,3 tys. (91%) dotyczyło umorzenia na podstawie ustawy o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

Źródło: Dane ZUS.

Z danych zamieszczonych w tabeli wynika, że w latach 2010–2012 w sposób znaczący wzrosła kwota objęta układami ratalnymi oraz, w mniejszym zakresie, kwota z odroczeniem terminu płatności. Jednocześnie odnotowano duży spadek kwoty umorzonych należności.

- Wzrost liczby wniosków o rozłożenie należności na raty miał związek z popularyzowaniem przez ZUS wiedzy o możliwości skorzystania z tej ulgi. Liczba odroczeń terminów płatności składek jest uzależniona od konieczności opłacenia, w ustawowych terminach, należności niepodlegających uldze. Wysokość umorzonych należności w latach 2010–2011 miała natomiast związek z realizacją ustaw szczególnych⁴², a także jednostkowymi przypadkami dużych umorzeń z tym związanych. Natomiast wzrost o 16 mln zł (o 35,3%) kwoty umorzeń w I półroczu 2013 r. w stosunku do roku poprzedniego, był głównie wynikiem realizacji przepisów tzw. ustawy abolicyjnej. Według stanu na dzień 18 października 2013 r., kwota umorzeń wynikająca z prawomocnych decyzji wydanych na podstawie przepisów tej ustawy wynosiła 44,1 mln zł.

W celu ujednoczenia procesu podejmowania decyzji w tych sprawach przez terenowe jednostki organizacyjne ZUS, z dniem 1 listopada 2013 r. przekazano im do stosowania nowe procedury⁴³.

⁴² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. z 2009 r. Nr 71, poz. 609 ze zm.); ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1725 ze zm.) i ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawę – Prawo bankowe oraz ustawę o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1095).

⁴³ Zasady rozpatrywania spraw z zakresu odroczenia terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych. Zastąpiły one Instrukcję w sprawie umarzania, odroczenia i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS oraz Jednolite standardy udzielania ulg i umarzania należności z tytułu składek i kosztów egzekucyjnych.

W Centrali ZUS, w latach 2012-2013 (I półrocze), podjęto rozstrzygnięcia w sprawie 61 wniosków o przyznanie ulgi w spłacie należności z tytułu składek (w 2012 r. – 45 i I półroczu 2013 r. – 16 wniosków). Wszystkie wnioski rozpatrzono zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁴⁴ oraz wewnętrznymi wytycznymi ZUS.

- *Wśród rozpatrzonych wniosków, 26 (42,6%) dotyczyło zakwestionowania ulgi, 16 (26,2%) – rozłożenia na raty, 11 (18%) – zmiany warunków układu ratalnego i 5 (8,2%) – umorzenia (w tym 2 dotyczące ponownego rozpatrzenia). Wnioski składane były głównie przez osoby fizyczne – 39 (64%) oraz zakłady opieki zdrowotnej – 17 (27,9%).*

W wypadku 23 z 61 wniosków (37,7%), Prezes ZUS nie wyraził zgody na umorzenie (5 wniosków) lub udzielenie ulgi (18). Dla pozostałych 38 pozytywnie rozpatrzonych wniosków, podpisano 31 umów na kwotę 126,6 mln zł, a w 7 przypadkach nie doszło, z przyczyn obiektywnych, do podpisania umowy. Szczegółowe badanie 31 spraw nie wykazało nieprawidłowości.

3.2.2. Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

3.2.2.1. Uwarunkowania związane z systemem informatycznym

Zgodnie ze statutem ZUS⁴⁵, do podstawowego zakresu rzeczowych działań oddziałów należy dochodzenie należnych składek i opłat. Warunkiem umożliwiającym natychmiastowe wdrożenie przez oddział czynności egzekucyjnych wobec zalegających z wnoszeniem składek, jest posiadanie przez niego wiedzy o faktycznym stanie zadłużenia płatników w obszarze jego działania.

Oddziały ZUS nie posiadały jednak pełnej wiedzy o stanie zadłużenia, w związku z czym rzeczywiste należności płatników były one w stanie wykazać jedynie dla zadłużenia powstałego do końca 1998 r., ewidencjonowanego w podsystemie ARS, tj. z okresu sprzed reformy systemu emerytalnego. Wprowadzona w 1999 r. centralizacja gromadzenia danych spowodowała, że składane przez płatników dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe ewidencjonowane były w KSI poza oddziałami. Dokonywane przez płatników wpłaty składek były również przekazywane bezpośrednio na rachunki Centrali ZUS. Brak pełnej funkcjonalności systemu informatycznego KSI skutkowało więc brakiem pełnej wiedzy o rzeczywistym stanie zadłużenia. W rezultacie miało to wpływ na skuteczność dochodzenia należności oraz wydłużało proces prowadzenia egzekucji.

- *W procesie egzekucji należności w oddziałach ZUS wykorzystywano cztery aplikacje: **FW – Moduł obsługi tytułów wykonawczych** (budowana i modyfikowana od 2002 r. w ramach KSI); **ARS – Automatyczne Rozliczanie Składek** (pochodząca z początku lat 90, tj. sprzed reformy systemu emerytalnego w 1999 r.); **BW – Brak Wpłat** (zbudowana w ramach KSI) oraz **PTW – Przeglądarka Tytułów Wykonawczych** (skierowanych do urzędów skarbowych, udostępniona od maja 2013 r.).*

3.2.2.2. Listy szacowanych zaległości

Dane o stanie należności płatników składek obsługiwanych przez oddział ZUS były jedynie danymi szacunkowymi. Oddziały nie posiadały narzędzi, które w sposób kompleksowy i bezsporny wskazywałyby rzeczywisty stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników oddziału. Aplikacje, o których wspomniano w poprzednim punkcie, umożliwiały jedynie w stopniu dostatecznym bieżące monitorowanie procesu egzekucji. Ponadto żadna z tych aplikacji nie umożliwiała samodzielnego typowania płatników do prowadzenia czynności egzekucyjnych lub tzw. *poszukiwania kont z zadłużeniem dojrzałym do egzekucji*.

⁴⁴ Art. 28–29 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁴⁵ Par. 10 ust. 1 pkt 5 statutu ZUS.

Szacowanie kwot zadłużenia w oddziałach opierało się na danych z otrzymywanych z Centrali ZUS, w okresie od września 2009 r. do lutego 2013 r., tzw. list szacowanych zaległości. Generowane były one średnio co kilka miesięcy (3–5). Zawierały bazę danych o wszystkich płatnikach przypisanych do oddziału ZUS. Na podstawie list, pracownicy oddziałów weryfikowali konta płatników w celu ustalenia ich rzeczywistego salda. Dopiero po dokonanej weryfikacji i ustaleniu zaległości, mogły być podejmowane działania egzekucyjne.

Stan należności (zadłużenia) płatników składek przekazywany w Listach szacowanych zaległości nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu zadłużenia i nie zawierał rzetelnej informacji o faktycznej liczbie wystawionych tytułów.

- **Oddział ZUS w Jaśle.** Analiza 5 akt płatników (o najwyższych kwotach zależności w okresie objętym kontrolą) ujawniła rozbieżności w szacowanym (według list przekazywanych przez Centralę ZUS) i rzeczywistym zadłużeniu oraz w liczbie aktywnych tytułów. I tak, według stanu na 26 października 2012 r. wykazano 3 płatnikom zaległości (odpowiednio: 124,3 tys. zł, 54,5 tys. zł i 50,8 tys. zł), mimo iż składki zostały przez nich faktycznie wpłacone. W odniesieniu do pozostałych 2 płatników stwierdzono brak aktywnych tytułów, mimo prowadzonej w tym czasie egzekucji przez urzędy skarbowe. Według stanu na 20 lutego 2013 r., wykazane 4 płatnikom zaległości (odpowiednio: 346,6 tys. zł, 97,4 tys. zł, 91,8 tys. zł i 80,2 tys. zł) zostały zawyżone (o: 9,3 tys. zł, 20,4 tys. zł, 57,9 tys. zł i o 0,3 tys. zł). Przyczyną było m.in. wprowadzenie do ewidencji należności, których termin płatności nie upłynął.

W wyniku badania akt dłużników, ujmowanych w systemie jako płatnicy, wobec których nie prowadzono żadnych działań egzekucyjnych stwierdzono, iż w większości przypadków postępowania egzekucyjne były faktycznie prowadzone lub zakończone.

- **Oddział ZUS w Bielsku-Białej.** Analiza akt 29 dłużników, których łączne zadłużenie wynosiło prawie 42 mln zł, wykazała: w jednym przypadku wierzytelności zostały zgłoszone do syndyka masy upadłościowej, postępowanie w toku, kwota zadłużenia – 10,9 mln zł; w 20 przypadkach wydano postanowienia o zakończeniu postępowania upadłościowego, ze względu na brak możliwości dalszego dochodzenia zadłużenia od podmiotów w upadłości – łączna kwota zadłużenia – 27,1 mln zł; w jednym przypadku prowadzono postępowanie o rozłożenie zadłużenia na raty, w ostateczności skierowano zadłużenie do egzekucji, kwota zadłużenia – 1,7 mln zł; w jednym przypadku prowadzona była egzekucja przez urząd skarbowy, kwota zadłużenia – 1,3 mln zł; w 2 przypadkach prowadzono postępowanie o rozłożenie zadłużenia na raty, kwota zadłużenia – 268,7 tys. zł; w 4 przypadkach prowadzono postępowanie przedegzekucyjne, łączna kwota zadłużenia – 743,5 tys. zł.
- **Oddział ZUS w Ostrowie Wielkopolskim.** Badanie 5 płatników o najwyższym zadłużeniu (według listy szacowanego zadłużenia na dzień 1 listopada 2012 r.), o łącznym zadłużeniu 1,4 mln zł, wykazało w przypadku jednego płatnika (zadłużenie 75,3 tys. zł) wszczęcie postępowania egzekucyjnego (a od 22 marca 2013 r. kontynuowanie przez Urząd Skarbowy w Kępnie), a w pozostałych 4 przypadkach (z szacowanym zadłużeniem 1,3 mln zł) brak zadłużenia. Ustalono, że na dzień przeprowadzania kontroli NIK (19 września 2013 r.), w Oddziale nie było możliwe wygenerowanie do celów kontroli listy płatników za I półrocze 2013 r. z zadłużeniem z tytułu nieopłaconych składek oraz z danymi o niewdrożeniu wobec nich postępowania egzekucyjnego.

Analiza akt dłużników, ujmowanych w systemie jako płatnicy, wobec których nie prowadzono żadnych działań egzekucyjnych, ujawniła 4 przypadki faktycznego niepodjęcia działań egzekucyjnych, czym naruszono obowiązujące przepisy prawa⁴⁶, zgodnie z którymi należności z tytułu składek, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

- **III Oddział ZUS w Warszawie.** Nie podjęto działań egzekucyjnych wobec 2 dłużników: SP ZOZ – 30,4 mln zł i Instytutu Reumatologii – 16,5 mln zł. Niepodjęcie tych działań Dyrektor Oddziału argumentował szczególnym charakterem tych podmiotów (zajęcie rachunków bankowych uniemożliwiłoby ich funkcjonowanie).
- **Oddział ZUS w Tomaszowie Mazowieckim.** Nie podjęto działań egzekucyjnych wobec jednego dłużnika, z zadłużeniem 22 tys. zł. Podjęto je dopiero podczas kontroli NIK – odpowiednio 9 i 20 miesięcy od decyzji potwierdzającej zadłużenie.
- **I Oddział ZUS w Poznaniu.** Nie podjęto działań egzekucyjnych wobec części zadłużenia w kwocie 17 tys. zł dotyczącego jednego dłużnika. Zostały one podjęte dopiero w czasie kontroli NIK.

⁴⁶ Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

3.2.2.3. Ogólne dane o prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych

Badanie losowo wybranej dokumentacji z postępowań egzekucyjnych (po 30 spraw, w każdym z oddziałów, o najwyższej wartości kwotowej, według podziału: z adnotacją ściągnięcia zaległych składek, zwróconych wskutek nieściągalności, wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności oraz zrealizowanych w inny sposób – egzekucja sądowa prowadzona przez komornika) wykazało, że były one na ogół prowadzone w sposób prawidłowy. I tak:

- **W zakresie prowadzenia czynności przygotowawczo-sprawdzających.** W trybie określonym ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wysyłano do dłużników upomnienia oraz wystawiano decyzje określające wysokość zadłużenia z tytułu składek – na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a czynności te rejestrowano na indywidualnym koncie płatnika w systemie KSI.

W sposób rzetelny i kompletny dokonywano analizy stanu majątkowego dłużników na podstawie posiadanych danych, pod kątem możliwości wyegzekwowania należności z tytułu składek w trybie egzekucji administracyjnej, a w przypadku niekompletnych informacji o majątku dłużnika zwracano się, w trybie określonym przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do innych podmiotów, w celu ich uzupełnienia (m.in. Centralna Ewidencja Kierowców i Pojazdów; Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych; urzędy skarbowe), jak również żądano od dłużników wyjawienia posiadanych nieruchomości oraz przysługujących im innych praw majątkowych.

- **W zakresie prowadzenia postępowania egzekucyjnego.** W sposób prawidłowy wystawiono tytuły wykonawcze.

W ślad za wystawionym tytułem wystawiono zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej zobowiązanego z rachunku bankowego do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie dochodzonej wierzytelności oraz kosztami egzekucyjnymi; jednocześnie wzywano dany bank, aby bez zgody organu egzekucyjnego nie dokonywał wypłat z rachunku do wysokości zajętej wierzytelności, lecz bezzwłocznie przekazał zajętą kwotę organowi egzekucyjnemu na pokrycie egzekwowanej należności.

Kwoty należności określone w tytułach egzekucyjnych odpowiadały kwotom ustalonym przez ich płatników w deklaracjach rozliczeniowych DRA, bądź deklaracjach wystawionych systemowo.

Zazwyczaj postępowanie egzekucyjne było wdrażane niezwłocznie po wystawieniu tytułu wykonawczego.

W sytuacji zbiegu egzekucji prowadzonej na rachunku bankowym przez ZUS i urząd skarbowy, niezwłocznie przekazano tytuły wykonawcze do właściwego naczelnika urzędu skarbowego, w celu prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez ten organ; tytuły kierowane do urzędów skarbowych spełniały ustawowe wymogi.

- **W przypadku zbiegu z egzekucją sądową.** Po uzyskaniu informacji z banku o wyznaczeniu organu do łącznego prowadzenia egzekucji administracyjnej i sądowej (na podstawie postanowienia sądu rejonowego) bądź Kodeksu postępowania cywilnego, w trybie którego egzekucja sądowa była prowadzona na podstawie tytułu wykonawczego wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym, przekazywano kompletną dokumentację do właściwego komornika sądowego.

W związku ze zbiegiem egzekucji administracyjnej z sądową nie prowadzono egzekucji we własnym zakresie, a w uzasadnionych przypadkach wnoszono do właściwego sądu zapytanie, który organ administracyjny, czy sądowy powinien prowadzić łączną egzekucję ze świadczenia w trybie właściwym dla danego organu.

Na bieżąco zawiadamiano organy egzekucyjne, tj. naczelnika urzędu skarbowego i komornika sądowego, o każdej zmianie wysokości należności objętej tytułem wykonawczym, a także występowano do organu egzekucyjnego o podanie informacji o sposobie realizacji wniosku o prowadzenie egzekucji.

- **W zakresie rozliczania kosztów postępowania egzekucyjnego.** Prawidłowo i terminowo dokonywano rozliczenia kosztów egzekucji pomiędzy ZUS a organami egzekucyjnymi w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek. Koszty postępowań egzekucyjnych zwracano w należytym zakresie.

Stwierdzono, że dyrektorzy oddziałów sprawowali bieżący nadzór nad prawidłowością prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Zadanie to realizowały m.in. wydziały kontroli wewnętrznej, według ustalonego wcześniej harmonogramu kontroli. W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia w celu ich usunięcia.

Również na bieżąco podejmowano działania w celu zdiagnozowania i przeciwdziałania (we współpracy z innymi instytucjami) występowaniu negatywnych zjawisk, polegających na unikaniu płacenia składek. Realizowano je w ramach zaleceń i wytycznych Centrali ZUS oraz w ramach działań własnych.

Z działań własnych istotnym elementem było diagnozowanie obszarów ryzyka: zawieranie z pracownikami umów cywilnoprawnych, nieopłacanie składek przez płatników prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą, wyrejestrowywanie się z ubezpieczeń społecznych w związku z zawieraniem fikcyjnych umów o pracę w innych państwach członkowskich UE. W następstwie zdiagnozowania ryzyka, w obszarach tych prowadzono postępowania wyjaśniające lub kontrolne w trybie doraźnym. Kontrole obejmowały sprawdzenie prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Dysponowanie przez Oddziały ZUS jedynie szacunkowymi danymi o stanie należności z tytułu składek oraz brak narzędzi, które w sposób kompleksowy i bezsporny wskazywałyby rzeczywisty stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikowania, utrudniało jednak prawidłowe zarządzanie tymi należnościami, w tym podejmowanie działań egzekucyjnych.

- *Stwierdzone nieprawidłowości generalnie dotyczyły: opóźnień we wdrażaniu postępowań egzekucyjnych wobec dłużników zalegających z opłacaniem składek, polegających na wysyłaniu do zobowiązanych upomnień, wystawianiu tytułów wykonawczych, a następnie kierowaniu ich do egzekucji w terminie niezgodnym z wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie przymusowego dochodzenia należności; opóźnień w przekazywaniu tytułów do właściwych miejscowo urzędów skarbowych, zarówno po bezskutecznym zakończeniu prowadzenia własnej egzekucji, jaki i w przypadku tzw. zbiegu egzekucji; przekazywaniu tytułów do niewłaściwych miejscowo urzędów lub tytułów obarczonych błędami formalnymi.*

3.2.2.4. Terminowość realizacji własnej egzekucji administracyjnej

Występowanie opóźnień w prowadzeniu własnej egzekucji administracyjnej stwierdzono w 12 oddziałach ZUS (75% objętych kontrolą). Przyczyną było duże obciążenie pracą służb zajmujących się dochodzeniem należności z tytułu składek, spowodowane znaczną liczbą kont płatników do rozliczenia przypadających na jednego pracownika.

Do zobowiązanych wysyłane były upomnienia informujące o zagrożeniu wszczęcia egzekucji po upływie terminu siedmiu dni od dnia jego doręczenia⁴⁷. Według wewnętrznych wytycznych⁴⁸, kierowanie należności do przymusowego dochodzenia powinno odbywać się raz na kwartał, a częstotliwość rozliczania kont aktywnych – raz na trzy miesiące.

Opóźnienia w wysyłaniu upomnień do zobowiązanych stwierdzono w 9 oddziałach ZUS (56,3% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła w tych oddziałach od 1 do 11 zbadanych (od 3% do 36,7%).

- **Oddział ZUS w Chorzowie.** W przypadku 11 spraw (36,7% zbadanych), 107 upomnień na łączną kwotę 2.058,9 tys. zł, wysłano w czasie powyżej trzech miesięcy od ujawnienia zaległości.
- **III Oddział ZUS w Warszawie.** W przypadku 9 spraw (18% zbadanych) na łączną kwotę 1.094,3 tys. zł, upomnienia wzywające zobowiązanych do zapłaty należności wysłane zostały z opóźnieniem, w tym w 4 przypadkach po upływie od 4 do 6 miesięcy po terminie płatności, a w jednym przypadku – po upływie 5 lat⁴⁹ od ww. terminu.
- **Oddział ZUS w Lublinie.** W przypadku 7 spraw (23,3% zbadanych), 26 upomnień na łączną kwotę 156,4 tys. zł wystawionych zostało po upływie trzech miesięcy od wyznaczonego terminu płatności należności: – 21 upomnień w terminie od 100 do 193 dni, – 3 w terminie od 161 do 315 dni, – 2 w terminie od 285 do 845 dni. Przyczyną zwłoki było wykonywanie czynności polegających na analizie stanu majątkowego dłużników.
- **II Oddział ZUS w Warszawie.** W przypadku 5 spraw (16,7% zbadanych) na łączną kwotę 590.958,50 zł, upomnienia wzywające zobowiązanych do zapłaty należności zostały wysłane po upływie ponad trzech miesięcy od terminu płatności.

⁴⁷ Par. 3 ust. 1 rozporządzenia 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 ze zm.).

⁴⁸ Określonych przez ZUS w *Standardach rozliczeń kont płatników składek* (obowiązują od 1 czerwca 2012 r.).

⁴⁹ TW Nr 45550012017501 – upomnienie z dnia 13.12.2011 r. dotyczące należności w kwocie 103 277,00 zł za okres marzec – czerwiec z 2006 r., którego termin płatności minął w lipcu 2006 r.

Termin wskazany w wewnętrznych wytycznych ZUS⁵⁰ nakazywał wystawienie tytułu wykonawczego do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia. Przekroczenie tego terminu stwierdzono w 10 oddziałach ZUS (62,5% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw wyniosła od 2 do 12 zbadanych (od 0,6% do 40% zbadanych).

- **Oddział ZUS w Chorzowie.** W przypadku 12 spraw (40% zbadanych), 122 tytuły na łączną kwotę 3.423,4 tys. zł wystawionych zostało po 45 dniach od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia.
- **Oddział ZUS w Poznaniu.** W przypadku 11 spraw (36,7% zbadanych), na łączną kwotę 3.059,7 tys. zł, tytuły wykonawcze zostały wystawione ze zwłoką, w tym 3 postępowania powyżej 50 dni i 6 powyżej 100 dni.
- **Oddział ZUS w Lublinie.** W przypadku 8 spraw (25,8% zbadanych), 45 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 486,2 tys. zł wystawione zostały z opóźnieniem, w tym: 22 tytuły w terminie od 46 do 98 dni, 15 od 138 do 168 dni, 6 od 208 do 231 dni, 2 po upływie ponad 18 miesięcy (545 dni) od daty uprawomocnienia się decyzji określającej stan należności.
- **III Oddział ZUS w Warszawie.** W przypadku 6 spraw (20% zbadanych), na łączną kwotę 700,4 tys. zł tytuły wykonawcze wystawione zostały po upływie od 2 do 7 miesięcy od daty skutecznego doręczenia upomnienia.

3.2.2.5. Terminowość przekazywania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych

Po stwierdzeniu przez oddział ZUS nieskuteczności własnego postępowania egzekucyjnego, postępowanie to powinno być przekazane do naczelnika właściwego urzędu skarbowego do dalszego prowadzenia wraz z kompletem dokumentacji⁵¹.

Przypadki opóźnień (od 10% do 45% zbadanych) w przekazywaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych stwierdzono w 4 oddziałach ZUS (25% objętych kontrolą). W sprawach tych nie wystąpiły okoliczności uzasadniające zwłokę w przekazywaniu tytułów egzekucyjnych.

- **Oddział ZUS w Lublinie.** W przypadku 5 spraw (45,5% zbadanych) 34 tytuły wykonawcze na kwotę 116,4 tys. zł przekazano do urzędu skarbowego w terminie powyżej miesiąca od stwierdzenia nieskuteczności prowadzenia własnej egzekucji, tj. po upływie od 41 do 236 dni.
- **I Oddział ZUS w Łodzi.** Dwie sprawy na łączną kwotę 242,2 tys. zł przekazano do urzędu skarbowego po upływie 1,5 i 2 miesiącach od daty ustalenia składników majątku dłużnika.

Opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji z postępowania egzekucyjnego, w przypadku zbiegu egzekucji, stwierdzono w 4 oddziałach ZUS (25% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw wyniosła od 1 do 6 zbadanych.

- **I Oddział ZUS w Poznaniu.** W 6 przypadkach dokumentacja z postępowania egzekucyjnego została przekazana naczelnikowi urzędu skarbowego lub komornikowi sądowemu dopiero po 53, 84, 93, 149, 210 i 241 dniach od powiadomienia oddziału ZUS o zbiegu egzekucji.
- **Oddział ZUS w Tomaszowie Mazowieckim.** W jednym przypadku, w którym do łącznego prowadzenia egzekucji wyznaczony został komornik sądowy, akta z postępowania egzekucyjnego przekazane zostały komornikowi po upływie 2 miesięcy od daty otrzymania postanowienia sądu w tej sprawie.
- **Oddział ZUS w Rzeszowie.** W jednym przypadku sprawę przekazano po 195 dniach od uzyskania informacji o zbiegu egzekucji.
- **Oddział ZUS w Płocku.** Przekazanie komornikowi sądowemu jednej dokumentacji egzekucyjnej nastąpiło po dwóch miesiącach od uzyskania informacji o zbiegu egzekucji.

⁵⁰ Termin określony zarządzeniem Prezesa ZUS nr 10 z dnia 28 stycznia 2013 r.

⁵¹ Par. 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

3.2.2.6. Tytuły wykonawcze z wadami prawnymi

W 2 oddziałach ZUS (12,5% objętych kontrolą) stwierdzono pojedyncze przypadki przekazywania do właściwego urzędu skarbowego tytułów wykonawczych zawierających wady prawne, uniemożliwiające dalsze prowadzenie skutecznej egzekucji.

- **Oddział ZUS w Opolu.** W przypadku jednego płatnika, 42 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 82,5 tys. zł, przekazane zostały do naczelnika urzędu skarbowego bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień i kompletnej dokumentacji⁵². Ponadto, w wypadku jednego płatnika, 6 tytułów na łączną kwotę 7,7 tys. zł, w związku ze zbiegiem egzekucji, dwa wnioski o łączne prowadzenie egzekucji ww. tytułów, przekazano również bez dowodów doręczenia zobowiązanemu upomnień i bez kompletnej dokumentacji. Zarówno upomnienia jak i tytuły wystawiono na nieaktualny adres siedziby zobowiązanego. W rezultacie korespondencja nie została doręczona⁵³. Brak doręczenia upomnień skutkowało tym, że nie można było wszcząć egzekucji, a podjęte przez Dyrektora Oddziału czynności zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego, nastąpiły z naruszeniem przepisów ustawy⁵⁴. Nieprawidłowości te były przyczyną umorzenia postępowań egzekucyjnych przez Naczelnika Opolskiego Urzędu Skarbowego. Należności objęte tytułami nie zostały wyegzekwowane, a zaległość zobowiązanego z tytułu składek ZUS zwiększyła się z 7,7 tys. zł do 19,1 tys. zł, według stanu na 2 grudnia 2013 r.
- **Oddział ZUS w Ostrowie Wielkopolskim.** W 2 sprawach zakończonych zwrotem przez urząd skarbowy tytułów wykonawczych z powodu nieściągalności należności ZUS, na łączną kwotę 192,5 tys. zł, tytuły były wystawione nieprawidłowo (nie podano imion i nazwisk oraz adresów współników) oraz nie uzupełniono niezbędnej dokumentacji⁵⁵.

Stwierdzono także w 2 oddziałach ZUS (12,5% objętych kontrolą) pojedyncze przypadki skierowania spraw o dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego do niewłaściwego urzędu skarbowego.

- **Oddział ZUS w Rzeszowie.** W jednym przypadku skierowano sprawę na kwotę na kwotę 233,1 tys. zł do naczelnika niewłaściwego urzędu skarbowego. Powodem było niezwyfikowanie danych adresowych dłużnika. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Oddział ZUS nie został obciążony kosztami egzekucyjnymi z tego tytułu.
- **Oddział ZUS w Ostrowie Wielkopolskim.** W jednym przypadku przekazano sprawę do naczelnika niewłaściwego urzędu skarbowego. Przyczyną był błąd pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie sprawy.

3.2.2.7. Pozostałe ustalenia kontroli

- **Oddział ZUS w Opolu.** Mimo zawieszenia postępowania egzekucyjnego, na skutek zawarcia przez ZUS z dłużnikiem układu ratalnego, w dniu 8 lutego 2012 r. Zakład przekazał wierzytelność (23 tytuły na kwotę 825,3 tys. zł) do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu, w celu dalszej jej egzekucji. Sprawa przekazana została do niewłaściwego organu egzekucyjnego, ponadto wymaganych do wszczęcia egzekucji dokumentów (potwierdzenia doręczenia upomnień i odpisów tytułów). Po stwierdzeniu, iż dłużnik nie wywiązuje się z postanowień układu ratalnego (brak wpłat), a następnie jego zerwaniu (dłużnik został poinformowany o tym 4 lipca 2012 r.), Zakład wystąpił do organu egzekucyjnego o wycofanie i zwrot wszystkich tytułów, powołując się na zawarty 8 lutego 2012 r. układ ratalny. W dniu 13 grudnia 2012 r. ZUS ponownie przekazał do Naczelnika Urzędu Skarbowego tytuły, w celu kontynuowania egzekucji, także bez dokumentów wymaganych do jej wszczęcia. Ze względu na bezskuteczność egzekucji (brak majątku), Naczelnik Opolskiego Urzędu Skarbowego w dniu 14 maja 2013 r. umorzył postępowanie. Tym samym nastąpił wzrost zaległości z 825,3 tys. zł do 2.740 tys. zł (według stanu na 23 października 2013 r.).
- **Oddział ZUS w Rybniku.** Ujawniono przypadek 10-miesięcznej zwłoki, licząc od daty umorzenia postępowania, w podjęciu czynności polegającej na przeniesieniu odpowiedzialności za zadłużenie spółki cywilnej z tytułu składek w 2010 r. na jej współników. Dopiero podczas kontroli NIK powiadomiono współników o wszczęciu postępowania w powyższej sprawie oraz wystąpiono do urzędu skarbowego ze stosownym wnioskiem.

⁵² Art. 27 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w brzmieniu sprzed 21 listopada 2013 r.

⁵³ Jak wyżej – stosownie do art. 44, w trybie tzw. doręczenia zastępczego.

⁵⁴ Jak wyżej – art. 15 § 1.

⁵⁵ Jak wyżej – art. 27 § 1.

- **II Oddział ZUS w Łodzi** z siedzibą w Zduńskiej Woli. Ograniczono stosowanie ustawowych instrumentów wobec niesolidnych płatników⁵⁶. W 2012 r. i I półroczu 2013 r. nie składano wniosków o wpisanie ich do rejestru dłużników niewypłacalnych. W 2010 r. wpisano do rejestru 42 płatników, w 2011 r. – 33, w 2012 r. – 8, w I półroczu 2013 r. – nie dokonano żadnego wpisu.
- **II Oddział ZUS w Warszawie**. W przypadku jednego płatnika, zalegającego ze składkami na kwotę 308 tys. zł, ponaglenie wysłano po upływie 8 miesięcy od ostatniego pisma w tej sprawie⁵⁷. W tym czasie nie monitorowano postępowania i nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych. W przypadku innego płatnika (z długiem w kwocie 100,6 tys. zł oraz 5 innych tytułów dotyczących tego płatnika na kwotę 660 tys. zł) stwierdzono, że Oddział, przed wystawieniem tytułów, nie wydał decyzji o wysokości zadłużenia płatnika. W tytułach podano, że przypisu należności dokonano w oparciu o złożone deklaracje (zgłoszenia), podczas gdy dłużnik nie złożył deklaracji za miesiąc wrzesień 2012 r. Skutkowało to koniecznością umorzenia postępowania egzekucyjnego⁵⁸.
- **Oddział ZUS w Jaśle**. Żadnego z 30 skontrolowanych postępowań nie monitorowano co do prawidłowości prowadzenia egzekucji przez naczelników urzędów skarbowych. Tym samym nie skorzystano z uprawnień⁵⁹ umożliwiających uzyskanie w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku.

3.2.2.8. Udzielanie ulg w spłacie należności

Przy realizacji uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek, ZUS kierował się postanowieniami obowiązujących przepisów prawa⁶⁰ oraz wydanymi wewnętrznymi wytycznymi⁶¹. Dokumentacja z postępowań o udzielenie ulgi w spłacie należności była kompletna w zakresie oceny możliwości płatniczych płatnika ubiegającego się o przyznanie ulgi. Każde z postępowań było opiniowane przez powołane w tym celu w oddziałach komisje opiniujące. Układami ratalnymi nie obejmowano należności przeterminowanych. Umorzeń należności dokonywano w sytuacji całkowitej ich nieściągalności.

W dwóch oddziałach ZUS stwierdzono uchybienia:

- **I Oddział ZUS w Poznaniu**. W przypadku 6 spraw dotyczących umorzeń (40% zbadanych) decyzje były wydawane w terminach od 75 do 164 dni od ich wszczęcia (lub od dnia otrzymania odwołania), mimo iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w przypadku postępowania odwoławczego – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania⁶². Ponadto w żadnej z ww. spraw, o jej niezałatwieniu w terminie nie zawiadamiano strony postępowania i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy⁶³.
- **I Oddział ZUS w Łodzi**. W przypadku 2 spraw dotyczących układów ratalnych (20% zbadanych), po zaistnieniu okoliczności skutkujących rozwiązaniem umowy o rozłożeniu należności na raty, poinformowano dłużnika o tym fakcie z opóźnieniem wynoszącym 16 i 19 dni w stosunku do obowiązującego terminu⁶⁴.

Ustalono, że systemy informatyczne w oddziałach ZUS, służące obsłudze i wspieraniu procesu udzielania ulg w spłacie należnych składek, nie dają możliwości generowania listy płatników

⁵⁶ Art. 24 ust. 1a i art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁵⁷ Zawiadomienia o zajęciu wierzytelności.

⁵⁸ Na podstawie art. 59 § 1 pkt. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).

⁵⁹ Par. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365).

⁶¹ Instrukcja w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS. Wprowadzona uchwałą nr 12/2010 Zarządu ZUS z 27 stycznia 2010 r., zmieniona uchwałą nr 13/2011 z 30 marca 2011 r. oraz Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek z 1 kwietnia 2010 r.

⁶² Art. 35 § 3 Kpa.

⁶³ Jak wyżej – art. 36 § 1.

⁶⁴ Par. 14 Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS.

niewywiązujących się z warunków spłaty należności. Tym samym monitorowanie przebiegu realizacji układów ratalnych i odroczenia terminu płatności składek jest znacznie utrudnione i odbywa się przez comiesięczne rozliczanie wpłat i jest czynnością ściśle związaną z rozliczaniem konta płatnika składek. Aplikacje Elektroniczna Ewidencja Wniosków (EW) i ARS umożliwiają jedynie generowanie, na poziomie oddziału, listy płatników, którym ulgi zostały udzielone⁶⁵.

3.2.3. Urzędy skarbowe

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie: opóźnień w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; niewykorzystywania wszystkich dostępnych instrumentów prawnych; późnego lub nierzetelnego dokumentowania czynności w podsystemie *Egapoltax* oraz niewłaściwego dokonywania rozliczeń z ZUS wyegzekwowanych wierzytelności.

3.2.3.1. Ogólne dane o terminowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych

W zakresie terminów, w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego zastosowanie mają przepisy Kpa, z których wynika, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki⁶⁶. Załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania⁶⁷. Minister Finansów zobowiązał naczelników urzędów skarbowych⁶⁸ do zapewnienia efektywnego i sprawnego prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

- *Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowią, że 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. Przepisy te⁶⁹, jak również przepisy wykonawcze do ustawy, nie określają precyzyjnie terminów wszczęcia postępowania i podejmowania kolejnych czynności egzekucyjnych.*

Występowanie opóźnień w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stwierdzono w 13 urzędach (81,3% objętych kontrolą).

Przyczyną ww. opóźnień w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych był głównie wzrost (w porównaniu do lat ubiegłych) liczby tytułów wykonawczych do realizacji przy niezmienionym stanie zatrudnienia w komórkach egzekucji, wzrost liczby przydzielanych poborcom skarbowym dodatkowych zadań. Ponadto na nieterminowość prowadzenia egzekucji miał bezpośrednio wpływ fakt, iż większość kierowanych przez ZUS tytułów odnosiło się do tzw. trudnych dłużników, niedysponujących majątkiem, z którego możliwe byłoby prowadzenie przez urzędy skarbowe skutecznej egzekucji, w stosunku do których Zakład wyczerpał możliwości prowadzenia działań egzekucyjnych.

Wydłużony czas prowadzenia postępowań wobec wierzytelności ZUS wynikał także z opieszałego nadawaniu biegu tytułom wykonawczym, zwłoce w rozpoczynaniu czynności egzekucyjnych i nieuzasadnionego ich przerywania.

⁶⁵ EW – przez zastosowanie odpowiedniego filtru; ARS przez sporządzenie wydruku Rejestr zawartych układów ratalnych.

⁶⁶ Art. 35 § 1 Kpa.

⁶⁷ Jak wyżej – art. 35 § 3.

⁶⁸ Wytyczne pn. *Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz wytyczne do ich realizacji* na 2012 r. i 2013 r.

⁶⁹ Art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

3.2.3.2. Nadawanie biegu tytułom wykonawczym

Opóźnienia w nadawaniu biegu tytułom wykonawczym z ZUS stwierdzono w 3 urzędach (18,8% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła od 3 do 207 (od 5% do 34,3% zbadanych).

- **II Urząd Skarbowy w Lublinie:** 207 tytułów (34,3% zbadanych) zarejestrowano w okresie dłuższym niż jeden miesiąc; **Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim:** 3 tytuły (5%) zarejestrowano odpowiednio po 31 (2 tytuły) i po 50 dniach (1 tytuł) od ich otrzymania; **Urząd Skarbowy Poznań-Wilda:** 7 tytułów (17,5%) zarejestrowano w po upływie jednego miesiąca od ich otrzymania.

3.2.3.3. Rozpoczynanie czynności egzekucyjnych

Przypadki opieszałego (od 13,3 % do 55% zbadanych) rozpoczęcia czynności egzekucyjnych, po wydaniu postanowienia o skierowaniu tytułu do egzekucji, stwierdzono w 11 urzędach skarbowych (68,8% objętych kontrolą).

- **Urząd Skarbowy w Otwocku:** w 33 sprawach (55% zbadanych) pierwsze czynności egzekucyjne były podejmowane po upływie miesiąca od daty otrzymania tytułu wykonawczego z ZUS; **II Urząd Skarbowy w Lublinie:** ok. 50% zbadanych postępowań podjęto po upływie miesiąca od daty rejestracji; **Urząd Skarbowy w Lesznie:** w 7 sprawach (17,5%) pierwsze czynności podejmowano po upływie od 33 do 250 dni od daty wpływu tytułu.

3.2.3.4. Przerwy w czynnościach egzekucyjnych

Stwierdzono także w 11 urzędach skarbowych (68,8% objętych kontrolą) przypadki nieuzasadnionych przerw w czynnościach egzekucyjnych lub braku jakichkolwiek działań egzekucyjnych (od 13,3% do 100% zbadanych).

- **Urząd Skarbowy w Rybniku.** W odniesieniu do wszystkich zbadanych 29 tytułów stwierdzono 49 nieuzasadnionych przerw w czynnościach egzekucyjnych. W 12 przypadkach wynosiły one od 31 do 60 dni, w 10 – od 61 do 100 dni, w 13 – od 101 do 200 dni, a w 3 – ponad 200 dni. Stwierdzono również, iż w przypadku 5 tytułów na łączną kwotę 41,7 tys. zł, nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych – od otrzymania z ZUS tytułów do 30 czerwca 2013 r. upłynęło odpowiednio: 42, 228, 303, 311 i 396 dni.
- **Urząd Skarbowy Poznań-Wilda.** W 10 postępowaniach egzekucyjnych (25% zbadanych) nieuzasadnione przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami egzekucyjnymi wyniosły odpowiednio od 5 do 26 miesięcy. Ponadto w Urzędzie ujawniono 4 przypadki braku podjęcia czynności egzekucyjnych.
- **Urząd Skarbowy w Krośnie.** W 19 przypadkach (31,7%) okresy beczynności w zakresie podejmowania działań egzekucyjnych przekraczały 6 miesięcy.
- **Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim.** W 8 sprawach (13,3%) stwierdzono ponad półroczne przerwy w podejmowaniu kolejnych czynności egzekucyjnych.
- **Urząd Skarbowy w Płocku.** W przypadku 3 zaległości na kwotę 62,6 tys. zł nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych.

3.2.3.5. Korzystanie z dostępnych instrumentów prawnych przy dochodzeniu należności

W 5 urzędach skarbowych (31,3% objętych kontrolą) stwierdzono przypadki (do 16,7% zbadanych) niewykorzystywania wszystkich dostępnych instrumentów prawnych przy dochodzeniu należności.

- **Urząd Skarbowy w Rybniku.** W przypadku 3 podmiotów (5% zbadanych) nie wykorzystano wszystkich przewidzianych prawem instrumentów w celu ujawnienia majątku dłużników. W przypadku 1 z podmiotów nie podjęto próby zajęcia rachunku w innych bankach, mimo posiadania informacji o uzyskiwanych przychodach i konieczności prowadzenia rozliczeń finansowych za pomocą rachunku bankowego. W przypadku pozostałych 2 podmiotów nie spisano z dłużnikami protokołów o stanie majątkowym spółek.
- **Urząd Skarbowy w Lublinie.** Dokonano umorzenia postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego wyegzekwowania od zobowiązanego należnych kosztów egzekucyjnych, a także wobec spółki przejętej przez innego właściciela. Dopiero na skutek zażaleń ZUS dokonano w trybie odwoławczym korekty ww. postanowień.

- **Urząd Skarbowy w Krośnie.** W przypadku jednej spółki nie przeprowadzono analiz w zakresie powiązań osobowych i kapitałowych pomiędzy członkami zarządu w innych spółkach kapitałowych, ani też kontroli celem ustalenia wiarytelności, do których można by było skierować egzekucję. W przypadku odmowy złożenia wyjaśnień przez dłużnika nie skorzystano z uprawnień, jakie dawał art. 168d ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. nałożenia kary pieniężnej na dłużnika. Nie prowadzono również analizy sprawozdań finansowych spółki pod kątem posiadanego przez nią majątku.
- **Urząd Skarbowy w Płocku.** Postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie 5 tytułów wykonawczych (8,3% zbadanych), zostały umorzone pomimo posiadania przez spółkę wiarytelność w dwóch podmiotach gospodarczych odpowiednio na kwotę 209 tys. zł i 80 tys. zł.

3.2.3.6. Ewidencja czynności w podsystemie Egapoltax

Stwierdzono liczne przypadki (do 55% zbadanych) późnego lub nierzetelnego dokumentowania czynności z postępowania egzekucyjnego w podsystemie Egapoltax, który wspomaga informatycznie działy egzekucyjne administracji skarbowej, przez umożliwienie rejestracji tytułów pochodzących z własnego urzędu, jak również z ZUS i innych organów. Nieprawidłowości odnotowano w 10 urzędach skarbowych (62,5% objętych kontrolą). Dotyczyły one głównie opóźnień we wprowadzaniu danych do podsystemu lub dokonywania błędnych zapisów.

- **Urząd Skarbowy w Otwocku.** 33 tytuły wykonawcze (55% zbadanych) zostały zarejestrowane w systemie dopiero po upływie miesiąca od daty ich wpływu do Urzędu.
- **Urząd Skarbowy w Płocku.** 25 tytułów wykonawczych (41,7%) zostało zaewidencjonowano w podsystemie po miesiącu od daty ich wpływu, mimo iż obowiązująca instrukcja nakazywała ich niezwłoczną rejestrację.
- **Urząd Skarbowy w Opolu.** 17 tytułów wykonawczych (28%) odnotowano w podsystemie pod datą o 14 dni późniejszą od daty otrzymania tytułu. Ponadto jeden tytuł zarejestrowano w podsystemie po upływie 68 dni od daty jego otrzymania.
- **II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej.** W przypadku 53 adnotacji (17,7%) stwierdzono rozbieżności między odnotowaną w systemie datą dokonania czynności a dokumentem źródłowym. W przypadku 37 adnotacji (12,3%) w bazie podsystemu brak było dokumentu źródłowego potwierdzającego dokonanie wpisu, a w 13 przypadkach (4,3%) w aktach postępowania znajdował się dokument źródłowy świadczący o dokonaniu czynności, brak było natomiast odnotowania tej czynności w systemie lub w tytule wykonawczym.
- **Urząd Skarbowy w Chorzowie.** Odnotowano 7 przypadków (11,7%) błędnego zaewidencjonowania danych w podsystemie. W jednym przypadku umorzono postępowanie egzekucyjne i zamknięto tytuł wykonawczy w systemie, bez wydania postanowienia⁷⁰; w 6 kolejnych przypadkach zamknięto postępowania z wyprzedzeniem w stosunku do daty wydania postanowień Naczelnika Urzędu o ich umorzeniu.
- **Urząd Skarbowy w Lesznie.** Dla 4 tytułów (10%) nie odnotowano wykonanych czynności zmierzających do ustalenia: miejsca pobytu lub zamieszkania zobowiązanych, aktualnego miejsca zatrudnienia (pracodawcy) lub informacji o pobieranych świadczeniach emerytalnych lub o posiadanych ruchomościach i nieruchomościach.

3.2.3.7. Rozliczenia z ZUS z tytułu wyegzekwowanych wierzytelności

Stwierdzono, że w procesie egzekucji nie wszystkie należności ZUS były przez naczelników urzędów skarbowych dzielone proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot na należności ZUS i należności podatkowe.

- Kiedy kwota przeznaczona do podziału nie wystarcza na zaspokojenie w całości wszystkich należności, obowiązuje ustawowa zasada, według której należności w dalszej kolejności zaspokajają się dopiero po pełnym zaspokojeniu należności wcześniejszej kolejności, a gdy kwota nie wystarcza na pokrycie w całości wszystkich należności tej samej kolejności, należności te zaspokajają się proporcjonalnie do wysokości każdej z nich.

Przypadki nieproporcjonalnego podziału wyegzekwowanych kwot (do 30% zbadanych) odnotowano w 5 urzędach skarbowych (31,3% objętych kontrolą).

⁷⁰ Art. 59 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

- **II Urząd Skarbowy w Lublinie.** W wyniku prowadzenia egzekucji wobec zobowiązanego A.W., uzyskał kwotę 253,1 tys. zł, z której przeznaczył 1,4% (3,4 tys. zł) na spłatę składek ZUS, 1,7% (4,4 tys. zł) na spłatę należności PFRON, a 96,9% (245,2 tys. zł) na należności podatkowe.
- **II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej.** Na podstawie badania 20 tytułów wykonawczych stwierdzono, że wyegzekwowano od podmiotów, na których były one wystawione, 342,7 tys. zł, z której to kwoty: 30,1% (103,2 tys. zł) przekazano na należności ZUS, a 67,4% (230,8 tys. zł) na należności podatkowe. Podmioty te, na dzień wpływu tytułów wykonawczych do Urzędu, były zobowiązane wobec ZUS na kwotę 866,5 tys. zł, a wobec Urzędu Skarbowego – 597,4 tys. zł.
- **Urząd Skarbowy w Chorzowie.** Z należności w kwocie 627 tys. zł, objętych tytułami skierowanymi do egzekucji przez ZUS w latach 2012–2013 (I półrocze), wyegzekwowano kwotę 314,9 tys. zł, z której 17,7% (55,7 tys. zł) przekazano na należności ZUS, a 82,3% (259,2 tys. zł) na należności podatkowe. Podmioty te, na dzień wpływu tytułów wykonawczych do Urzędu, były zobowiązane wobec ZUS na kwotę 10.576,3 tys. zł, a wobec Urzędu Skarbowego – 1.697,8 tys. zł.
- **Urząd Skarbowy w Rybniku.** Na podstawie badania 20 tytułów wykonawczych stwierdzono, że z wyegzekwowanej kwoty 372,2 tys. zł, 19,6% (72,9 tys. zł) przekazanych zostało na należności ZUS, a 62,1% (231,1 tys. zł) na należności podatkowe. Podmioty te, na dzień wpływu do Urzędu tytułów wykonawczych, były zobowiązane wobec ZUS na kwotę 2.504,3 tys. zł, a wobec Urzędu Skarbowego – 1.501,6 tys. zł.

Ustalono również, że nie zawsze wyegzekwowane wierzytelności ZUS były bezzwłocznie odprowadzane na rachunek Zakładu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jednostkowych przypadków odprowadzania z opóźnieniem do ZUS przez urzędy skarbowe wyegzekwowanych przez poborców skarbowych środków pieniężnych. Nieprawidłowości takie stwierdzono w 4 urzędach skarbowych (25% objętych badaniem).

- **I Urząd Skarbowy w Rzeszowie.** Po odprowadzeniu przez poborców na konto Urzędu ściągnięte środki pieniężne były następnie ze zwłoką odprowadzane przez Urząd do ZUS. Zwłokę stwierdzono w 8 przypadkach (13,3% zbadanych). Należności te przekazano odpowiednio w terminie 23, 36, 21, 20 i 50 dni (dotyczy spraw z 2012 r.) oraz 25, 22 i 26 dni (sprawy z I półrocza 2013 r.) od daty ich pobrania.
- **Urząd Skarbowy w Otwocku.** W jednym przypadku wyegzekwowaną należność przekazano do ZUS po upływie 35 dni od daty wpływu środków na konto Urzędu.

3.2.3.8. Pozostałe ustalenia kontroli

W 3 urzędach skarbowych stwierdzono pojedyncze przypadki przekazywania akt ze zwłoką w sytuacji, kiedy nastąpiła zmiana organu egzekucyjnego, np. w wyniku zbiegu egzekucji lub zmiany miejsca prowadzenia sprawy.

- **Urząd Skarbowy w Zduńskiej Woli.** Zbieg egzekucji administracyjnej z sądową – akta sprawy przekazano komornikowi sądowemu po 11 miesiącach od doręczenia postanowienia sądu.
- **Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim.** Akta sprawy przekazano komornikowi sądowemu z 43-dniową zwłoką.
- **Urząd Skarbowy w Otwocku.** W 3 przypadkach tytuły przekazano po 220 dniach, a w jednym – po 204 dniach od daty uzyskania przez Urząd informacji o nowym adresie zameldowania zobowiązanego.

W przypadku złożenia zażalenia przez Dyrektora Oddziału ZUS do Dyrektora Izby Skarbowej na postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego, stosownie do postanowień art. 133 Kpa, Naczelnik powinien je przekazać wraz z aktami postępowania w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania.

Urząd Skarbowy w Rybniku. Zażalenie Dyrektora Oddziału ZUS w Rybniku do Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach przekazane zostało z opóźnieniem 13 dni w relacji do obowiązującego terminu. Z kolei Naczelnik II Urzędu Skarbowego w Bielsku-Białej, zażalenia Dyrektora Oddziału ZUS przekazał z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 26 dni.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

- 1) Uzasadnieniem podjęcia kontroli była potrzeba zbadania przyczyn stałego wzrostu zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, pogarszanie się efektywności egzekucji prowadzonej przez ZUS, przy prawie dwukrotnie niższej skuteczności egzekucji wykonywanej przez urzędy skarbowe, a także innych niekorzystnych zjawisk w działalności ZUS i urzędów skarbowych, sygnalizowanych w środkach masowego przekazu.
- 2) Podczas kontroli zasięgnięto informacje w jednostkach nieobjętych kontrolą.
- 3) Przy pobieraniu dla celów kontroli dokumentów zawierających dane osobowe⁷¹ (płatników składek zalegających z ich wnoszeniem), zostały one zanonimizowane przez upoważnionych pracowników jednostki kontrolowanej, czyli pozbawione cech umożliwiających ustalenie tożsamości osób, których dokumenty te dotyczą.
- 4) Kontrolę przeprowadził Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do dyrektorów skontrolowanych oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, naczelników urzędów skarbowych oraz Prezesa ZUS skierowano łącznie 33 wystąpienia pokontrolne⁷², zawierające 78 wniosków pokontrolnych. W 4 przypadkach adresaci wystąpień skorzystali z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach. Łącznie wniesionych 19 zastrzeżeń, z których zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK oddaliły w całości 13 zastrzeżeń, uznały częściowo 4 i w całości 2 zastrzeżenia.

W odpowiedzi na wystąpienia, ich adresaci poinformowali, że 43 wnioski zrealizowali, 6 nie zostało zrealizowanych, a 29 jest w fazie realizacji. Wnioski dotyczyły:

- 1) Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:
 - ustalenia faktycznego globalnego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne;
 - zintensyfikowania prac nad ukończeniem jednolitej i kompletnej ewidencji analitycznej rozliczeń z płatnikami;
 - zintensyfikowania nadzoru nad oddziałami, w celu zwiększenia efektywności egzekucji zaległych składek, w tym zapewnienia terminowego wystawiania tytułów wykonawczych.
- 2) Dyrektorzy oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:
 - objęcia postępowaniem egzekucyjnym wszystkich niezapłaconych należności z tytułu składek;
 - terminowego wszczynania postępowań egzekucyjnych;
 - przestrzegania terminów wystawiania tytułów wykonawczych, określonych w wewnętrznych regulacjach;
 - wyeliminowania opóźnień w podejmowaniu poszczególnych czynności egzekucyjnych;
 - korzystania z uprawnień do kontroli dłużników w celu ustalenia ich sytuacji majątkowej;
 - kontynuowania działań w celu zwiększenia efektywności egzekucji należności z tytułu składek;
 - wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu spraw innym organom egzekucyjnym, w tym niezwłocznego przekazywania tytułów do naczelnika urzędu skarbowego w przypadkach bezskuteczności prowadzenia własnej egzekucji;
 - podjęcia działań wobec urzędów skarbowych, w celu zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej przez te urzędy.

⁷¹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁷² Art. 53 ust. 6 ustawy o NIK.

3) Naczelnicy urzędów skarbowych:

- niezwłocznego podejmowania czynności egzekucyjnych w stosunku do otrzymywanych z ZUS tytułów wykonawczych;
- przestrzegania zasady podziału wyegzekwowanych należności w toku prowadzonych postępowań w sposób proporcjonalny między wszystkich wierzycieli, będących stronami postępowań;
- rzetelnego i bieżącego dokumentowania podejmowanych czynności w postępowaniu egzekucyjnym w tytułach wykonawczych oraz w podsystemie Egapoltax;
- przekazywania dokumentacji z egzekucji administracyjnej uprawnionym organom bez zbędnej zwłoki;
- kontynuowania działań zmierzających do wyeliminowania czynników zmniejszających efektywność i sprawność prowadzenia postępowań egzekucyjnych;
- wykorzystywania wszystkich środków egzekucyjnych w prowadzonych postępowaniach.

5.1. Analiza stanu prawnego

1) Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, nad którą nadzór, co do zgodności działań z przepisami prawa, sprawuje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego⁷³. Organami Zakładu są: Prezes, Zarząd, którego przewodniczącym z urzędu jest Prezes i Rada Nadzorcza⁷⁴. Zakład, w skład którego wchodzi centrala i terenowe jednostki organizacyjne, realizuje przepisy o ubezpieczeniach społecznych, m.in. w zakresie:

- stwierdzania i ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych;
- ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacania tych świadczeń; chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek;
- wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP;
- prowadzenia rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł;
- prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek⁷⁵.

Statut Zakładu

Zgodnie ze statutem⁷⁶ zakres rzeczowy działania Centrali Zakładu obejmuje m.in.:

- dysponowanie Funduszami Ubezpieczeń Społecznych, Emerytur Pomostowych i Rezerwy Demograficznej;
- prowadzenie rozliczeń składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP;
- prowadzenie kont ubezpieczonych i płatników składek;
- prowadzenie rejestrów ubezpieczonych, płatników składek, członków otwartych funduszy emerytalnych oraz rejestru uprawnionych do świadczeń zdrowotnych;
- zarządzanie finansami Zakładu.

Terenowymi jednostkami organizacyjnymi ZUS są oddziały oraz podlegające im inspektoraty i biura terenowe. Oddziałem Zakładu kieruje dyrektor, a inspektoratem i biurem terenowym – kierownik. Zakres rzeczowy działania terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu obejmuje w szczególności:

- stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych;
- ustalanie uprawnień do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń zleconych;
- dochodzenie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz należnych składek i opłat⁷⁷.

Konta ubezpieczonych i płatników składek

Zakład prowadzi:

- konta ubezpieczonych i konta płatników składek;
- Centralne Rejestry: Ubezpieczonych, Płatników Składek, Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych, Otrzymujących Emerytury z Funduszy Dożywcotnich Emerytur Kapitałowych⁷⁸;
- inne rejestry niezbędne do realizacji zadań określonych odrębnymi przepisami⁷⁹.

⁷³ Art. 66 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁷⁴ Jak wyżej – art. 72.

⁷⁵ Jak wyżej – art. 68–71.

⁷⁶ § 8 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 statutu ZUS, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu ZUS (Dz. U. Nr 18, poz. 93).

⁷⁷ Jak wyżej – § 8 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1.

⁷⁸ Do dnia 31 stycznia 2014 r.

⁷⁹ Art. 33 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zakład zapewnia rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek, natomiast informacje zawarte na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek prowadzonych w formie elektronicznej, które przekazane zostały w postaci dokumentu pisemnego albo elektronicznego, są środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym i sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych. Do informacji zawartych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek oraz danych źródłowych będących podstawą zapisów na tych kontach, stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych⁸⁰.

Na koncie płatnika składek prowadzone są rozliczenia należnych składek, wypłacanych przez płatnika zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających zaliczeniu na poczet składek oraz innych składek pobieranych przez Zakład⁸¹.

Obowiązki płatnika składek

Płatnik składek jest obowiązany obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać i opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Rozliczenie składek oraz wypłaconych przez płatnika w tym samym miesiącu zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających rozliczeniu na poczet składek następuje w deklaracji rozliczeniowej według ustalonego wzoru. Deklarację rozliczeniową oraz imienne raporty miesięczne płatnik składek przekazuje bezpośrednio do wskazanej przez Zakład jednostki organizacyjnej⁸².

Płatnik składek przesyła w tym samym terminie deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc, nie później niż: do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; do 10 dnia następnego miesiąca – dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie oraz do 15 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników.

Składki opłaca się na wskazane przez Zakład rachunki bankowe odrębnymi wpłatami, w podziale na: ubezpieczenia społeczne; ubezpieczenie zdrowotne; FP i FGŚP; FEP⁸³.

Odsetki za zwłokę i dodatkowa opłata

Od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę⁸⁴. Odsetek tych nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczałaby 6,60 zł.

W razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości Zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek. Od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu⁸⁵.

Należności z tytułu składek

Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane *należnościami z tytułu składek*, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej⁸⁶.

⁸⁰ Jak wyżej – art. 34 ust. 1–3.

⁸¹ Jak wyżej – art. 45 ust. 1 pkt 2.

⁸² Jak wyżej – art. 46 ust. 1–3.

⁸³ Jak wyżej – art. 47 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 1–5.

⁸⁴ Jak wyżej – art. 23 ust. 1–1a. Odsetki są naliczane i pobierane na zasadach i w wysokości określonych w rozdziale 6 Dział III (pn. *Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna*) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.). Przepisów art. 23 ust. 1 i 2 nie stosuje się do składek opłacanych ze środków FGŚP (ust. 4).

⁸⁵ Jak wyżej – art. 83. Wymierzanie przez Zakład dodatkowej opłaty regulują przepisy art. 24 ust. 1a–1d, dodane z dniem 31 maja 2012 r. przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 611). Dotychczas obowiązujący ust. 1, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 225, poz. 1474), utracił moc obowiązującą z dniem 31 maja 2012 r.

⁸⁶ Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Przedawnienie należności

Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne⁸⁷ – przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.⁸⁸; do tego czasu należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne.

Zawieszenie, przerwanie biegu przedawnienia

Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych regulują instytucję zawieszenia oraz przerwania biegu przedawnienia⁸⁹. Nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia umowy⁹⁰, do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty. Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego.

Bieg terminu przedawnienia przerywa ogłoszenie upadłości. Po przerwaniu bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego lub jego umorzeniu.

Przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej lub następcy prawnego następuje po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzję wydano.

Bieg terminu przedawnienia zawiesza się, jeżeli wydanie decyzji jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia trwa do dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż przez 2 lata.

W wypadku wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek, bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy.

Wyłączenie należności ZUS z postępowania układowego

Należności z tytułu składek są wyłączone z postępowania układowego⁹¹. Zakład może wyrazić zgodę na objęcie układem należności z tytułu składek finansowane przez płatnika składek. Spłata należności z tytułu składek, które zostały objęte układem, może polegać wyłącznie na rozłożeniu na raty⁹².

⁸⁷ Art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁸⁸ Zmieniony przez art. 11 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378).

⁸⁹ Art. 24 ust. 5, ust. 5a-5f i ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁹⁰ Jak wyżej – art. 29 ust. 1a. Odroczenie terminu płatności należności i rozłożenie jej na raty następuje w formie umowy.

⁹¹ Jak wyżej – art. 25 ust. 1. Postępowanie układowe określają przepisy ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.).

⁹² Jak wyżej – art. 25 ust. 2-3. Rozłożenie na raty odbywa się na zasadach określonych w Prawie upadłościowym i naprawczym.

Hipoteka przymusowa na nieruchomościach dłużnika

Zakład ma prawo wystąpienia z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości dłużnika zalegającego z opłatą należności z tytułu składek także wtedy, gdy dłużnikiem jest państwowa jednostka organizacyjna niebędąca 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. Należności z tytułu składek są zabezpieczone hipoteką przymusową na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Podstawą ustanowienia hipoteki przymusowej jest doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego⁹³.

Hipotekę przymusową można ustanowić na:

- części ułamkowej nieruchomości, jeżeli stanowi udział dłużnika;
- nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej dłużnika i jego małżonka;
- nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej wspólników spółki cywilnej lub część ułamkową nieruchomości stanowiącą udział wspólników spółki cywilnej – w wypadku gdy dłużnikiem jest spółka;
- prawie użytkownika wieczystego wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego;
- spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu;
- wierzytelności zabezpieczonej hipoteką;
- statku morskim lub statku morskim w budowie wpisanym do rejestru okrętowego⁹⁴.

Wyjawienie nieruchomości i praw majątkowych

Na żądanie Zakładu lub kierownika terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu będącego jednocześnie organem egzekucyjnym dłużnik obowiązany jest do wyjawienia nieruchomości oraz przysługujących mu praw majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu, jeżeli z dowodów zgromadzonych w postępowaniu wynika, że należności z tytułu składek mogą zostać nieopłacone⁹⁵.

Wyjawienia dokonuje się w formie oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Przed odebraniem oświadczenia Zakład lub kierownik terenowej jednostki organizacyjnej będącej jednocześnie organem egzekucyjnym jest obowiązany uprzedzić dłużnika o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Żądanie wyjawienia stosuje się⁹⁶ do:

- małżonka, następców prawnych i osób trzecich odpowiadających za zadłużenie płatnika składek;
- osób, które pobrały nienależne świadczenia, płatników składek lub innych podmiotów zobowiązanych do zwrotu nienależnych świadczeń⁹⁷, z wyjątkiem przypadku, gdy nienależne świadczenia podlegają potrąceniu z bieżąco wypłacanych świadczeń.

⁹³ Art. 26 ust. 1-3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁹⁴ Jak wyżej – art. 26 ust. 3a-3b. Zgodnie z art. 26 ust. 4, do hipoteki przymusowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

⁹⁵ Jak wyżej – art. 26 ust. 5.

⁹⁶ Jak wyżej – art. 26 ust. 6.

⁹⁷ Jak wyżej – o których mowa w art. 84 (dotyczy świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz innych pieniężnych świadczeń wypłacanych przez ZUS na mocy odrębnych przepisów).

Zastaw na rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych

Należności z tytułu składek są zabezpieczone ustawowym prawem zastawu na wszystkich będących własnością dłużnika oraz stanowiących współwłasność łączną dłużnika i jego małżonka rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych⁹⁸.

Umorzenia

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych daje Zakładowi możliwość umarzania w całości lub w części należności z tytułu składek. Umorzenie należności może mieć miejsce tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, tj. gdy⁹⁹:

- dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;
- sąd oddalił wnioski o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe¹⁰⁰;
- nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie¹⁰¹;
- nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;
- wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;
- naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;
- jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty¹⁰².

Umorzenia – tryb szczególny

Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzane mimo braku ich całkowitej nieściągalności¹⁰³.

Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku¹⁰⁴:

⁹⁸ Jak wyżej – art. 27 ust. 1. Art. 27 ust. 2 stanowi, iż do zastawu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa dotyczące zastawów skarbowych, a art. 27 ust. 2a, że zastaw wpisuje się do rejestru zastawów skarbowych prowadzonego na podstawie art. 43 Ordynacji podatkowej.

⁹⁹ Art. 28 ust. 1-3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁰⁰ Z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze.

¹⁰¹ W rozumieniu przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

¹⁰² Art. 28 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁰³ Jak wyżej – art. 28 ust. 3a.

¹⁰⁴ Par. 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365). Rozporządzenie wydano na podstawie art. 28 ust. 3b ustawy jak wyżej. Określa zasady umarzania, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, ze względu na ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

- gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych;
- poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności;
- przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Ulgi w spłacie należności – odroczenie spłaty, raty

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 i stan finansów ubezpieczeń społecznych. Odroczenie terminu płatności może dotyczyć jedynie należności finansowanej przez płatnika składek. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek i rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Za czynności te Zakład ustala opłatę prolongacyjną¹⁰⁵. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg¹⁰⁶. Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę¹⁰⁷.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wymienia przepisy Ordynacji podatkowa, które mają zastosowanie do należności z tytułu składek¹⁰⁸.

Składki na FP, FGŚP, FEP i UZ

Do składek na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz 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, odpowiedzialności osób trzecich i spadkobierców oraz stosowania ulg i umorzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne¹⁰⁹.

Uprawnienia kontrolne ZUS

Zakład posiada uprawnienia do kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Kontrola może obejmować w szczególności:

- zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych;
- prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład;
- ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu;

¹⁰⁵ Art. 29 ust. 4 ustawy j o systemie ubezpieczeń społecznych. Opłatę prolongacyjną ustala się na zasadach i w wysokości przewidzianej w art. 57–58 Ordynacji podatkowej dla podatków stanowiących dochód budżetu państwa.

¹⁰⁶ Art. 29 ust. 1-1a i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁰⁷ Jak wyżej – art. 29 ust. 3. Odsetki za zwłokę są naliczane na zasadach określonych w ustawie – Ordynacja podatkowa.

¹⁰⁸ Jak wyżej – art. 31. Przepisy, o których jest mowa, to: art. 12, art. 26, art. 29 § 1 i 2, art. 33, art. 33a, art. 33b, art. 51 § 1, art. 55, art. 59 § 1 pkt 1, 3, 4, 8 i 9, art. 60 § 1, art. 61 § 1, art. 62 § 1, 3–5, art. 72 § 1 pkt 1 i 4 i § 2, art. 73 § 1 pkt 1 i 5, art. 77b § 1 i 2, art. 91, art. 93, art. 93a–93c, art. 93e, art. 94, art. 97 § 1, art. 98 § 1 i 2 pkt 1, 2, 5 i 7, art. 100, art. 101, art. 105 § 1 i 2, art. 106 § 1 i 2, art. 107 § 1, 1a, i 2 pkt 2 i 4, art. 108 § 1 i 4, art. 110 § 1, § 2 pkt 2, § 3, art. 111 § 1–4 i 5 pkt 1, art. 112, art. 113, art. 114, art. 115, art. 116, art. 116a, art. 117, art. 118 § 1 i 2 oraz art. 119.

¹⁰⁹ Art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

- prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe;
- wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych;
- dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek¹¹⁰.

Izby i urzędy skarbowe są obowiązane przekazywać Zakładowi informacje o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych¹¹¹; ponadto organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym są zobowiązane do udostępniania Zakładowi, na jego wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy¹¹².

Odpowiedzialność karna

Za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy określona została odpowiedzialność¹¹³. Kto, jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika:

- nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie¹¹⁴;
- nie zgłasza wymaganych ustawą danych lub zgłasza nieprawdziwe dane albo udziela w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmawia ich udzielenia;
- udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli;
- nie dopełnia obowiązku wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych i zasiłków finansowanych z budżetu państwa albo wypłaca je nienależnie;
- nie prowadzi dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- nie dopełnia obowiązku przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie;
- nie stwierdza nieprawidłowości w imiennym raporcie miesięcznym¹¹⁵;
- nie dopełnia obowiązku przekazywania dokumentów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym¹¹⁶;

podlega karze grzywny do 5 tys. zł.

2) Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Egzekucji administracyjnej podlegają m.in.¹¹⁷:

- podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy – 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.

¹¹⁰ Jak wyżej – art. 86 ust. 2 ustawy.

¹¹¹ Dotyczy w szczególności przypadków zatajania prowadzenia działalności gospodarczej lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności (art. 113 Ordynacji podatkowej).

¹¹² Art. 96 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹³ Jak wyżej – art. 98.

¹¹⁴ Pkt 1a dodany przez art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zmieniającej m.in. ustawę z dnia 31 maja 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 611).

¹¹⁵ W terminie określonym w art. 47 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹⁶ W formie określonej w art. 47a ust. 1 i 2 ustawy jak wyżej.

¹¹⁷ Art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).

W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych¹¹⁸. 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. Postanowienie w sprawie skargi wydaje organ wyższego stopnia. Na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie¹¹⁹.

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 upomnienia¹²⁰.

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 niniejsza ustawa 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 postanowienia¹²¹.

Jeżeli przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹²².

Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych¹²³. Uprawnienia organu egzekucyjnego przysługują także dyrektorowi oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹²⁴, do stosowania egzekucji:

- z wynagrodzenia za pracę;
- ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego;
- z renty socjalnej;
- z wierzytelności pieniężnych;
- 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.

Nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji¹²⁵. Minister właściwy ds. finansów publicznych sprawuje zwierzchni nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji należności pieniężnych¹²⁶.

¹¹⁸ Jak wyżej – art. 6 § 1.

¹¹⁹ Jak wyżej – art. 6 § 1a.

¹²⁰ Art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹²¹ Jak wyżej – art. 17 § 1.

¹²² Jak wyżej – art. 18.

¹²³ Jak wyżej – art. 19 § 1 (Dział I, rozdział 2), z zastrzeżeniem § 2–8.

¹²⁴ Jak wyżej – art. 19 § 4.

¹²⁵ Jak wyżej – art. 23 § 1.

¹²⁶ Jak wyżej – art. 25 § 1.

Postępowanie egzekucyjne jest wszczynane na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według określonego wzoru¹²⁷. Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego¹²⁸. Wszczęcie egzekucji administracyjnej¹²⁹ następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręzeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

We wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej wierzyciel może wskazać środek egzekucyjny. Wierzyciel powinien wskazać środek egzekucyjny, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym¹³⁰. W przypadku przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego, postępowanie egzekucyjne jest kontynuowane, a dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy. Zastosowanie dalszych środków egzekucyjnych może jednak nastąpić po wystawieniu przez wierzyciela nowego tytułu wykonawczego i skierowaniu go do organu egzekucyjnego wraz z urzędowym dokumentem wykazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego¹³¹.

Organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej; organ ten nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym¹³². Jeżeli obowiązek, którego dotyczy tytuł wykonawczy, nie podlega egzekucji administracyjnej lub tytuł wykonawczy nie spełnia określonych wymogów¹³³, organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji, zwracając tytuł wierzycielowi. Na postanowienie organu egzekucyjnego o zwrocie tytułu wykonawczego przysługuje wierzycielowi, niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, zażalenie¹³⁴.

Organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym może zastosować inny środek egzekucyjny niż wskazany we wniosku, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. O powyższym organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym¹³⁵.

Organ egzekucyjny może zlecić organowi rekwizycyjnemu wykonanie czynności egzekucyjnych w zakresie składników majątku zobowiązanego znajdujących się na terenie działania tego organu¹³⁶. Organ rekwizycyjny wykonuje prawa i obowiązki organu egzekucyjnego w zakresie zleconych czynności egzekucyjnych¹³⁷.

Organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony¹³⁸.

¹²⁷ Jak wyżej – art. 26 § 1.

¹²⁸ Jak wyżej – art. 26 § 4.

¹²⁹ Jak wyżej – art. 26 § 5.

¹³⁰ Jak wyżej – art. 28.

¹³¹ Art. 28a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹³² Jak wyżej – art. 29 § 1.

¹³³ Art. 27 § 1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹³⁴ Jak wyżej – art. 29 § 2, w brzmieniu sprzed 21 listopada 2013 r.

¹³⁵ Jak wyżej – art. 30.

¹³⁶ Jak wyżej – art. 31 § 1.

¹³⁷ Jak wyżej – art. 31 § 1a.

¹³⁸ Jak wyżej – art. 32.

Środkami egzekucyjnymi¹³⁹ w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych jest egzekucja: z pieniędzy; z wynagrodzenia za pracę; ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej; z rachunków bankowych; z innych wierzytelności pieniężnych; z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków; z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych; z weksla; 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 i nieruchomości. 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 renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych.

Zobowiązany ma do dyspozycji dwa środki zaskarżenia czynności organu egzekucyjnego – zarzut i skargę.

Podstawą zarzutu¹⁴⁰ może być m.in.:

- wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku;
- odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej;
- niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego;
- zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego;
- prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny.

Zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności organu egzekucyjnego lub egzekutora i skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego¹⁴¹. 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 obowiązku¹⁴². Wniesienie skargi nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny lub organ nadzoru może jednak, w drodze postanowienia, wstrzymać w uzasadnionych przypadkach prowadzenie postępowania egzekucyjnego¹⁴³.

Minister Finansów, realizując upoważnienie zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴⁴, uregulował niektóre kwestie związane z kosztami upomnienia¹⁴⁵, określił ich wysokość¹⁴⁶, a Rada Ministrów wysokość odsetek ustawowych¹⁴⁷.

¹³⁹ Jak wyżej – art. 1a pkt 12 lit. a.

¹⁴⁰ Art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁴¹ Jak wyżej – art. 54 § 1.

¹⁴² Jak wyżej – art. 54 § 2.

¹⁴³ Art. 54 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁴⁴ Jak wyżej – art. 64-66.

¹⁴⁵ 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 ze zm.); §§ 14-15 (Rozdział IV Wydatki egzekucyjne).

¹⁴⁶ O którym mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 137, poz. 1543).

¹⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych (Dz. U. Nr 220, poz. 1434).

W zakresie terminów w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego zastosowanie mają przepisy Kpa¹⁴⁸. Stanowią one, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki¹⁴⁹. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania¹⁵⁰.

3) Ustawa o urządach i izbach skarbowych

Do zakresu działania naczelników urzędów skarbowych należy m.in.:

- ustalanie lub określanie i pobór podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, których ustalanie lub określanie i pobór należy do innych organów;
- rejestrowanie podatników oraz przyjmowanie deklaracji podatkowych;
- wykonywanie kontroli podatkowej;
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach¹⁵¹.

Do zakresu działania dyrektorów izb skarbowych należy natomiast nadzór nad urzędami skarbowymi, rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do urzędów skarbowych oraz wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach¹⁵². Izba skarbowa jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego¹⁵³.

4) Umarzanie zobowiązań z tytułu składek przejętych od SPZOZ

Od 1 lipca 2011 r. istnieje możliwość umarzania podmiotom przekształcającym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową (do 31 grudnia 2013 r.) zobowiązań przejętych od tych zakładów¹⁵⁴. Umorzeniu podlegają¹⁵⁵ znane na dzień 31 grudnia 2009 r. zobowiązania podmiotu tworzącego przejęte od samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej wraz z odsetkami m.in.:

- z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez płatnika oraz na Fundusz Pracy, z wyjątkiem składek na ubezpieczenie emerytalne;
- z tytułu odsetek za zwłokę, opłaty prolongacyjnej, opłaty dodatkowej, kosztów upomnienia¹⁵⁶.

Umorzeniu podlegają również¹⁵⁷: zobowiązania¹⁵⁸, w stosunku do których do dnia przekształcenia – wpisanie tej spółki do rejestru przedsiębiorców¹⁵⁹, zostały wydane decyzje rozkładające ich spłatę na raty lub odraczające termin ich płatności, albo gdy zobowiązania te stanowią należności sporne; opłaty prolongacyjne¹⁶⁰ i koszty egzekucyjne¹⁶¹.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

¹⁴⁹ Jak wyżej – art. 35 § 1.

¹⁵⁰ Jak wyżej – art. 35 § 3.

¹⁵¹ Art. 5 ust. 6 ustawy z 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.).

¹⁵² Art. 5 ust. 7 ustawy o urządach i izbach skarbowych.

¹⁵³ Jak wyżej – art. 5 ust. 8.

¹⁵⁴ Art. 190 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 poz. 217).

¹⁵⁵ Jak wyżej – art. 191.

¹⁵⁶ Jak wyżej – od zaległości wymienionych w art. 191 pkt 1–6.

¹⁵⁷ Jak wyżej – art. 192 ust. 1.

¹⁵⁸ Jak wyżej – art. 191.

¹⁵⁹ Jak wyżej – art. 80 ust. 1.

¹⁶⁰ Jak wyżej – ustalone w związku z decyzjami, o których mowa w pkt 1.

¹⁶¹ Jak wyżej – dotyczące zobowiązań z tytułów wymienionych w art. 191.

Umorzeniu nie podlegają zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i składek na Fundusz Pracy – określone w wyniku postępowania kontrolnego, jeżeli zaległości te określone zostały w związku z dokonywaniem czynności prawnych mających na celu obejście przepisów podatkowych, o należnościach celnych, o ubezpieczeniach społecznych lub przepisów dotyczących wymiaru i poboru tych należności¹⁶².

5) Abolicja zaległych składek

Z dniem 15 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać przepisy umożliwiające umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek¹⁶³. Uprawnione do złożenia wniosku w tej sprawie są:

- osoby podlegające w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, tj. pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, działalności twórczej lub artystycznej, bądź działalności w zakresie wolnego zawodu, albo jako wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub wspólnik spółki jawnej, komandytowej, partnerskiej¹⁶⁴;
- spadkobiercy i osoby trzecie wobec których ZUS wydał decyzje o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania płatnika z tytułu nieopłaconych przez niego składek na jego własne ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r.¹⁶⁵.

Umorzeniu podlegają należności z tytułu¹⁶⁶:

- składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., za osoby obowiązkowo podlegające tym ubezpieczeniom z tytułu prowadzonej działalności;
- składki na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres, za który zostaną umorzone składki na ubezpieczenia społeczne;
- odsetki za zwłokę naliczone od składek podlegających umorzeniu;
- opłaty prolongacyjnej, opłaty dodatkowej, kosztów upomnienia oraz kosztów egzekucyjnych naliczonych od należności podlegających umorzeniu.

Warunki umorzenia należności¹⁶⁷:

- nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności niepodlegających umorzeniu za wyjątkiem należności z tytułu składek za okres do 31 grudnia 1998 r. bądź też:
- spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia lub w terminie wynikającym z zawartej umowy o rozłożeniu zadłużenia na raty.

Osoby uprawnione mogą złożyć wniosek o umorzenie należności w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy¹⁶⁸. ZUS wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności¹⁶⁹, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych¹⁷⁰.

¹⁶² Jak wyżej – art. 192 ust. 2 pkt 2.

¹⁶³ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551).

¹⁶⁴ Jak wyżej – art. 1 ust. 1.

¹⁶⁵ Jak wyżej – art. 2 ust. 1.

¹⁶⁶ Jak wyżej – art. 1 ust. 1 i 6.

¹⁶⁷ Jak wyżej – art. 1 ust. 10 i 11.

¹⁶⁸ Jak wyżej – art. 1 ust. 4.

¹⁶⁹ Jak wyżej – o których mowa w art. 1 ust. 1 i 6.

¹⁷⁰ Jak wyżej – art. 1 ust. 8.

6) Pomoc publiczna

Umorzenie, ulga lub zmiana warunków udzielonej ulgi przez ZUS stanowi pomoc publiczną, o której mowa w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁷¹. Zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej określa ustawa¹⁷².

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, system pomocy publicznej opiera się na wyjątkach od reguły, którą jest generalny zakaz udzielania pomocy ze środków publicznych.

TFUE wskazuje na sytuacje, w wypadku których, po spełnieniu określonych warunków, pomoc uważa się za dopuszczalną¹⁷³. Dotyczy to:

- pomocy socjalnej dla indywidualnych konsumentów (przyznawanej bez dyskryminacji co do pochodzenia produktów);
- pomocy na naprawę szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, przy czym jej udzielenie związane jest z obowiązkiem notyfikacji i zatwierdzenia przez Komisję Europejską;
- pomocy przyznawanej gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec.

Zwolnienia warunkowe od zakazu stosowania pomocy publicznej można zaliczyć do pięciu kategorii¹⁷⁴:

- pomocy przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;
- pomocy przeznaczonej na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego;
- pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- pomocy przeznaczonej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii Europejskiej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- innych kategorii pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji Europejskiej.

Ponadto, do wyjątków zaliczyć należy pomoc publiczną udzielaną w ramach zasady de minimis. Stanowi ona niewielką wartość, przez co nie powoduje zakłócenia konkurencji w wymiarze unijnym. Nie stanowi ona pomocy publicznej¹⁷⁵ oraz nie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej.

¹⁷¹ Wersja skonsolidowana traktatu – Dz. U. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r. Por. art. 107 ust. 1. Stanowi on, że z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

¹⁷² Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

¹⁷³ Art. 107 ust. 2 TFUE.

¹⁷⁴ Art. 107 ust. 3 TFUE.

¹⁷⁵ Jak wyżej – w rozumieniu art. 107 ust. 1.

Prawo wspólnotowe wyróżnia trzy rodzaje pomocy de minimis:

- pomoc *de minimis* ogólną¹⁷⁶;
- pomoc *de minimis* w rolnictwie¹⁷⁷;
- pomoc *de minimis* w rybołówstwie¹⁷⁸.

Przez pomoc *de minimis* należy rozumieć, inną niż pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, pomoc spełniającą przesłanki określone we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy *de minimis* innej niż pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁷⁹.

Ogólna pomoc *de minimis* nie jest przyznawana podmiotom gospodarczym działającym w rolnictwie lub w rybołówstwie, podmiotom gospodarczym znajdującym się w trudnej sytuacji oraz przedsiębiorcom, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy wynikający z decyzji Komisji Europejskiej uznającej pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Udzielenie pomocy *de minimis* jest możliwe, gdy łączna wartość tego rodzaju pomocy dla jednego przedsiębiorcy nie przekracza równowartości 200 tys. euro w okresie trzech lat budżetowych, a w przypadku podmiotu prowadzącego działalność w sektorze transportu drogowego – 100 tys. euro.

Podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

- wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis*, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;
- informacji niezbędnych do udzielenia pomocy *de minimis*, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc *de minimis*¹⁸⁰.

Podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁸¹. Są one ponadto zobowiązane¹⁸² do sporządzania i przedstawiania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej innej niż pomoc publiczna w rolnictwie lub rybołówstwie albo informacji o nieudzieleniu takiej pomocy w danym okresie sprawozdawczym¹⁸³. Sprawozdania zawierają w szczególności informacje o beneficjentach pomocy oraz o rodzajach, formach, wielkości i przeznaczeniu udzielonej pomocy.

¹⁷⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE L 379 z dnia 28 grudnia 2006 r.).

¹⁷⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej (Dz. U. UE L 337 z dnia 21 grudnia 2007 r.).

¹⁷⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. U. UE L 193 z dnia 25 lipca 2007 r.).

¹⁷⁹ Art. 2 pkt 10 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

¹⁸⁰ Art. 37 ust. 1 u ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Szczegółowy zakres informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* określony został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.).

¹⁸¹ Jak wyżej – art. 5 ust. 3. Formę, treść, termin i sposób wydawania zaświadczeń określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354 ze zm.).

¹⁸² Jak wyżej – na podstawie art. 32 ust. 1.

¹⁸³ Obowiązek sprawozdawczy reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 952 ze zm.).

5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

- Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Delegatura NIK w Katowicach

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bielsku-Białej;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Chorzowie;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rybniku;
- Drugi Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej;
- Urząd Skarbowy w Chorzowie;
- Urząd Skarbowy w Rybniku.

Delegatura NIK w Lublinie

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie;
- Drugi Urząd Skarbowy w Lublinie.

Delegatura NIK w Łodzi

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Łodzi;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Łodzi z siedzibą w Zduńskiej Woli;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Tomaszowie Mazowieckim;
- Urząd Skarbowy w Kutnie;
- Urząd Skarbowy w Tomaszowie Mazowieckim;
- Urząd Skarbowy w Zduńskiej Woli.

Delegatura NIK w Olsztynie

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie;
- Urząd Skarbowy w Olsztynie.

Delegatura NIK w Opolu

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu;
- Opolski Urząd Skarbowy.

Delegatura NIK w Poznaniu

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ostrowie Wielkopolskim;
- Urząd Skarbowy w Lesznie;
- Urząd Skarbowy Poznań-Wilda.

Delegatura NIK w Rzeszowie

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie;
- Pierwszy Urząd Skarbowy w Rzeszowie;
- Urząd Skarbowy w Krośnie.

Delegatura NIK w Warszawie

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Warszawie;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych III Oddział w Warszawie;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Płocku;
- Urząd Skarbowy w Otwocku;
- Urząd Skarbowy w Piasecznie;
- Urząd Skarbowy w Płocku.

5.3. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
3. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013, poz. 707 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 569 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885).
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013, poz. 217).
12. Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. z 2012 r., poz. 1551).
13. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 141, poz. 1365).
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 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 137, poz. 1543).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych (Dz. U. Nr 220, poz. 1434).
19. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE L 379 z dnia 28 grudnia 2006 r.).
20. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej (Dz. U. UE L 337 z dnia 21 grudnia 2007 r.).
21. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz. U. UE L 193 z dnia 25 lipca 2007 r.).

22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* o pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354 ze zm.).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 952 ze zm.).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
9. Szef Kancelarii Prezydenta RP
10. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
11. Szef Kancelarii Sejmu RP
12. Szef Kancelarii Senatu RP
13. Minister Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Finansów
15. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych