



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-04-01/2013
P/13/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą	P/13/112. Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Lata 2012-2013 (do dnia zakończenia kontroli) oraz dla celów porównawczych dane za lata 2010-2011, m.in. o: należnościach z tytułu składek, kwotach skierowanych do egzekucji i kwotach wyegzekwowanych, wskaźniku efektywności egzekucji i wydatkach poniesionych w związku z prowadzoną egzekucją.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	Anna Żarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85529 z 3 października 2013 r. Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85525 z 2 września 2013 r. (akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala, 01-748 Warszawa, ul. Szamocka 3, 5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Zbigniew Derdziuk, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. (akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą generalnie prawidłowo realizowane były działania ZUS w zakresie ustawowych zadań dotyczących egzekucji należności z tytułu składek. W sposób formalnie i merytorycznie poprawny Prezes ZUS korzystał z uprawnień do odraczania terminów płatności, rozkładania należności na raty i umarzania należności. Jednak niesprawność systemu informatycznego w zakresie raportowania danych o stanie rozliczeń z płatnikami, wymagająca szacowania zaległości z tytułu niezapłaconych składek, utrudniała ustalenie faktycznej, globalnej ich kwoty. Mimo obejmowania działaniami egzekucyjnymi większej kwoty zaległych składek, ogólną ocenę działalności ZUS w zakresie egzekucji obniżał wzrost w 2013 r. kwoty składek nieobjętych tymi działaniami. Ponadto na ocenę tę wpływ miały: znaczący odsetek tytułów wykonawczych wystawionych z opóźnieniem w stosunku do obowiązującego terminu oraz ujawnione przypadki nierówności w traktowaniu podmiotów zalegających z wnoszeniem składek.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzono, że kwota należności z tytułu składek (bez odsetek), wobec których podjęto działania egzekucyjne¹, systematycznie wzrasta: w 2010 r. wyniosła 9,4 mld zł, w 2011 r. – 11,4 mld zł, w 2012 r. – 13,6 mld zł, a w I półroczu 2013 r. – 13,3 mld zł. Jednocześnie w ostatnich dwóch latach wzrosła kwota składek nieobjętych bieżącymi działaniami egzekucyjnymi z 6,7 mld zł w 2012 r. do 16,8 mld zł w 2013 r.², tj. o 10,2 mld zł (o 153%). W wyniku działań egzekucyjnych³ uzyskano w 2012 r.⁴ wpływy w kwocie 2,1 mld zł, a w I półroczu 2013 r. – 1 mld zł. Były one większe od osiągniętych w 2010 r. (1,6 mld zł) i porównywalne z uzyskanymi w 2011 r. (2,1 mld zł). W stosunku do ogólnej kwoty zaległości stanowiły one w latach 2010-2012: 4,7%, 6,5% i 6,2%⁵. Zdaniem NIK, wielkość kwot odzyskanych nie może być jednak miarodajną podstawą do oceny skuteczności działań egzekucyjnych, ze względu na niemożność odniesienia jej do całkowitej kwoty zadłużenia⁶. Do czerwca 2013 r., kiedy zakończono wdrażanie oprogramowania e-SEKiF⁷,

¹ Podjętych przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe oraz w pozostałych trybach.

² Do 31 sierpnia 2013 r.

³ Por. przypis 1.

⁴ Łącznie z kwotami wpłaconymi dobrowolnie przez dłużników po wdrożeniu egzekucji.

⁵ Danych o kwocie wyegzekwowanych składek nie można odnieść do zadłużenia, ponieważ dotyczą I półrocza 2013 r.

⁶ Art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.) 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.

⁷ e-SEKiF. Elektroniczny System Ewidencji Kont i Funduszy.

ZUS nie dysponował jednolitym systemem informatycznym, umożliwiającym raportowanie danych o stanie rozliczeń z płatnikami. Architektura i funkcjonalności oprogramowania, które zostało wdrożone w 1999 r., nie pozwalały na ustalenie rzeczywistej, globalnej kwoty zadłużenia⁸. Dla celów sprawozdawczych była ona więc **szacowana** z zastosowaniem algorytmów zawierających uproszczenia⁹.

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. Pilną potrzebę przeprowadzenia tej operacji potwierdzają dane o zadłużeniu, uzyskane po wdrożeniu oprogramowania e-SEKiF. O ile kwota ta utrzymywała się na dzień 31 grudnia kolejnych lat okresu 2010-2012 na zbliżonym poziomie (34,2 mld zł, 32,5 mld zł i 33,8 mld zł), to w ciągu 8 miesięcy 2013 r. wzrosła do 55,4 mld zł, czyli o 21,6 mld zł (o 64%). Wyjaśniając wspomniany wzrost zaległości przyczynami leżącymi po stronie płatników (sytuacja gospodarcza, bezpośrednio wpływająca na ograniczenie ich zdolności płatniczej) oraz rezultatami kontynuowania akcji weryfikacji danych na kontach płatników i ich uzgadniania z danymi w dotychczas wykorzystywanych systemach, Zarząd ZUS nie był w stanie określić, w jakiej proporcji przyczyny te miały wpływ na ten skokowy wzrost nieściągniętych należności. Zdaniem NIK oznacza to, że szacowanie zadłużenia w latach poprzednich nie oddawało w pełni skali zjawiska, a zatem skuteczność egzekucji należności nie posiada rzeczywistego poziomu odniesienia.

W odniesieniu do dużej części tytułów wykonawczych nie były dotrzymywane terminy na ich wystawienie. W I kwartale 2013 r. wystawiono 218 tys. tytułów (31,5%) w terminie dłuższym niż 45 dni, a w II kwartale 2013 r. 118 tys. tytułów (21%).

Na nierówność w traktowaniu dłużników wskazywały ujawnione w badanej próbie dwa przypadki niepodjęcia działań egzekucyjnych wobec jednostek ze sfery ochrony zdrowia, z łącznym zadłużeniem 46,9 mln zł. W sprawach tych argumentowano, że są to instytucje o szczególnym znaczeniu – zajęcie ich rachunków bankowych spowodowałoby paraliż prowadzonej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zwiększenia efektywności egzekucji należności

1.1. Zakres działania ZUS określony został w statucie¹⁰ i regulaminie organizacyjnym¹¹. Za dochodzenie należności z tytułu składek odpowiedzialny jest Departament Realizacji Dochodów.

Wpływy ze składek i należności pochodnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2010-2012 wynosiły odpowiednio: 89,4 mld zł, 103,4 mld zł i 122,1 mld zł, zaś dotacja z budżetu państwa do FUS: 38,1 mld zł, 37,5 mld zł i 39,5 mld zł. FUS został w latach 2010-2012 zasilony środkami z FRD¹², odpowiednio w kwocie: 7,5 mld zł, 4 mld zł i 2,9 mld zł.

W prowadzonym przez ZUS *Centralnym Rejestrze Płatników*, na dzień 30 września 2013 r. zaevidencjonowanych było prawie 2,3 mln aktywnych płatników składek¹³.

(akta kontroli str. 8-83, 1177)

Opis stanu
faktycznego

⁸ Z tytułu składek i odsetki w ujęciu memoriałowym łącznie.

⁹ 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 dokonanych płatności oraz skonfrontowania tych danych z danymi wprowadzonymi do systemu informatycznego.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93).

¹¹ Regulamin organizacyjny ZUS – tekst ujednolicony, stan prawny na 23 sierpnia 2013 r.

¹² Fundusz Rezerwy Demograficznej.

¹³ *Aktywny płatnik składek* na ubezpieczenie zdrowotne. Liczba aktywnych płatników składek wynosiła odpowiednio: 2010 r. – prawie 2,2 mln, 2011 r. – ponad 2,2 mln, 2012 r. – 2,1 mln, 2013 r. (30 września) – 2,3 mln.

1.1.1. Należności ZUS z tytułu składek¹⁴ wyniosły: w 2010 r. – 34.206 mln zł (składki – 18.526,6 mln zł, odsetki za zwłokę w ujęciu memoriałowym – 15.679,4 mln zł), w 2011 r. – 32.492,9 mln zł (składki – 19.316,7 mln zł, odsetki – 13.176,2 mln zł), a w 2012 r. – 33.807,7 mln zł (składki – 21.249,7 mln zł, odsetki – 12.558 mln zł). Na koniec sierpnia 2013 r.¹⁵, wyniosły 55.397,2 mln zł, w tym składki – 31.043,8 mln zł, odsetki – 24.353,4 mln zł. W porównaniu ze stanem na dzień 31 grudnia 2012 r., należności wzrosły o 21.589,5 mln zł, tj. o 63,9%.

Należności z tytułu składek z odsetkami w ujęciu memoriałowym, dla poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i funduszy, były w latach 2010-2013 (do 30 sierpnia) następujące:

- ubezpieczenia społeczne: 2010 r. – 25.231,8 mln zł, 2011 r. – 24.967,7 mln zł, 2012 r. – 25.711,9 mln zł, 30 sierpnia 2013 r. – 38.352,6 mln zł;
- FP i FGŚP: 2010 r. – 2.034,9 mln zł, 2011 r. – 1.436,9 mln zł, 2012 r. – 1.385,5 mln zł, 30 sierpnia 2013 r. – 3.424,7 mln zł;
- ubezpieczenie zdrowotne: 2010 r. – 6.933,8 mln zł, 2011 r. – 6.082,8 mln zł, 2012 r. – 6.701,7 mln zł, 30 sierpnia 2013 r. – 13.605,4 mln zł;
- FEP: 2010 r. – 5,4 mln zł, 2011 r. – prawie 5,6 mln zł¹⁶, 2012 r. – 10,2 mln zł, 30 sierpnia 2013 r. – 14,5 mln zł.

Z przedstawionych danych wynika, że kwota należności¹⁷ ZUS z tytułu składek utrzymywała 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.

(akta kontroli str. 266, 868-936)

Przejsie na nową metodologię i źródło ustalania globalnej kwoty należności z tytułu składek (od czerwca 2013 r. system rozliczeń w e-SEKiF¹⁸) spowodowało zaktualizowanie stanu należności na kontach płatników składek, a tym samym skokowe zwiększenie, w porównaniu z latami poprzednimi, ich kwoty. Zakład, do czasu uruchomienia e-SEKiF, nie posiadał jednego źródła raportowania danych o stanie rozliczeń z płatnikami. W celu ustalania i monitorowania stanu należności z tytułu składek na poszczególne fundusze, wykorzystywano dostępne w danym zakresie źródła informacji. Od czerwca 2013 r. dane na kontach płatników są weryfikowane i uzgadniane z danymi wprowadzonymi do dotychczas wykorzystywanych systemów. Dopiero po zakończeniu tych czynności, co jest planowane na połowę 2015 r., ZUS będzie dysponował jednolitą i kompletną ewidencją analityczną rozliczeń z płatnikami składek, która zostanie zintegrowana z księgą główną¹⁹, a tym samym ustalona zostanie rzeczywista kwota należności z tytułu zaległych składek²⁰.

System e-SEKiF obejmuje rozliczenia na wszystkich kontach płatników za okresy rozliczeniowe od stycznia 1999 r. Akcją objęto blisko 6 mln kont, dla których dokonano pełnego rozliczenia, uwzględniając wszystkie zaewidencjonowane na koncie deklaracje rozliczeniowe (w tym wymiary z urzędu), wpłaty i noty rozliczeniowe. Oznacza to ustalenie stanu rozliczeń na wszystkich kontach płatników na ten sam dzień. Przejsie na centralny i jednolity system e-SEKiF spowodowało zarówno wyeliminowanie skutków uproszczeń zastosowanych w algorytmie szacowania zaległości, jak też wiązało się z objęciem centralnymi rozliczeniami rosnącej liczby płatników składek nowo zarejestrowanych. Na stan należności miał wpływ również trwający (także w 2013 r.) proces korygowania dokumentów rozliczeniowych przez płatników składek. Kolejna kwestia związana ze wzrostem należności, w wyniku uruchomienia rozliczeń w e-SEKiF, dotyczy przyrostu kwoty odsetek memoriałowych. Do końca 2012 r. odsetki za zwłokę naliczane były w Departamencie Reali-

¹⁴ Składki na: Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Emerytur Pomocowych (FEP) i na ubezpieczenie zdrowotne.

¹⁵ Dane wygenerowane z systemu informatycznego e-SEKiF, uruchomionego w czerwcu 2013 r.

¹⁶ Wyłącznie składki. W latach 2010-2011 nie ewidencjonowano odrębnie odsetek. Dopiero od 2014 r., w wyniku uruchomienia systemu e-SEKiF, dane o odsetkach (w ujęciu memoriałowym) będą księgowane miesięcznie, w oparciu o stany rozliczeń na kontach płatników składek.

¹⁷ Łącznie składki i odsetki w ujęciu memoriałowym.

¹⁸ 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 zamknięcia miesiąca sprawozdawczego.

¹⁹ Prowadzoną w systemie SAP.

²⁰ Zakończenie procesu przewidziane jest na połowę 2015 r.

zacji Dochodów na podstawie globalnych kwot ustalonych należności składowych oraz wpływów. Od uruchomienia e-SEKiF ich wysokość jest ustalana na koncie każdego płatnika od kwoty zaległości (po ich uzgodnieniu nastąpi automatycznie urealnienie kwoty odsetek). Wykazane do 30 sierpnia 2013 r. należności z tytułu składek obejmują także należności pochodne, np. z tytułu kosztów upomnień.

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

Z ustaleń kontroli wynika, że Zakład nie prezentował na zewnątrz stanu rozliczeń na kontach według stanów szacunkowych. Dla bieżących potrzeb szacunki należności z tytułu składek nie były więc dokonywane.

(akta kontroli str. 852-859, 868-936, 1956-1958, 1971-1972)

W celu urealnienia stanu rozliczeń kont płatników składek i ograniczenia zakresu ich szacowania, na poziomie Centrali Zakładu były m.in. generowane, a następnie rozsyłane do oddziałów ZUS, tzw. *Listy szacowanych zadłużeń*. Stanowiły one wykaz wszystkich obsługiwanych przez oddział płatników składek²¹, z uwzględnieniem ich dokumentów rozliczeniowych oraz danych o egzekucji z aplikacji FW²² i ARS²³. Listy nie zawierały danych odnośnie będących w toku postępowań upadłościowych i zawieranych układów ratalnych, ponieważ nie były one dostępne w systemie centralnym. Po otrzymaniu list dokonywano w oddziałach aktualizacji stanu rozliczeń na kontach płatników składek. Cały proces był monitorowany przez Centralę ZUS. Wprowadzenie do użytkowania w czerwcu 2013 r. systemu informatycznego e-SEKiF spowodowało, iż dane na kontach płatników składek są przetwarzane i rozliczane dobowo w sposób scentralizowany. Natomiast w październiku i listopadzie 2013 r. przekazano pliki *Dane do obsługi kont płatników*, które również umożliwiły analizę płatników z zadłużeniem.

Z ustaleń kontroli wynika, że pojęcie *szacowania rozliczeń* nie ma już zastosowania w odniesieniu do systemu e-SEKiF.

(akta kontroli str. 307, 782, 859-866, 1951-1955)

Prace nad e-SEKiF rozpoczęto w 2005 r., powołując Zespół ds. zadań specjalnych dotyczących realizacji koncepcji funkcjonowania ewidencji analitycznej rozliczeń z tytułu składek. Po zatwierdzeniu koncepcji dokonano zmiany²⁴ w systemie informatycznym KSI. Wdrożenia e-SEKiF dokonano w dwóch etapach: I etap (od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r.) – przygotowanie i przeniesienie danych do nowych struktur, II etap (od 29 maja do 2 czerwca 2013 r.) – uruchomienie rozliczeń indywidualnych kont płatników składek przez system centralny. Wdrażanie docelowego oprogramowania e-SEKiF zostało zakończone w czerwcu 2013 r. Następnym etapem prac jest integracja ewidencji analitycznej, prowadzonej na kontach płatników składek w e-SEKiF, z księgą główną prowadzoną w systemie SAP. Integracja w zakresie Funduszu Emerytur Pomostowych ma nastąpić w 2014 r., a po zakończeniu prowadzonych uzgodnień nastąpi integracja w zakresie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – w 2015 r. Koszt projektu oszacowano na 35 mln zł.

Począwszy od czerwca 2013 r., każde konto płatnika składek założone w KSI ZUS w oparciu o dokumentację zgłoszeniową, powiększa bazę kont²⁵ rozliczanych przez e-SEKiF.

Uwagi o ograniczeniach systemu informatycznego ZUS znajdowały się w wystąpieniach pokontrolnych NIK i corocznie w opiniach biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe FUS i ZUS.

²¹ Również opłacających terminowo składki.

²² Aplikacja wspomaga prowadzenie rozliczeń należności z tytułu składek za okres od stycznia 1999 r.

²³ Automatyczna Rejestracja Składek, system informatyczny wspierający prowadzenie rozliczeń należności z tytułu składek za okres do grudnia 1998 r.

²⁴ W ramach umowy nr 6016/0/993200/1/2010 z 8 października 2010 r.

²⁵ Według danych roboczych, pierwszy 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.). Według danych na dzień złożenia wyjaśnień (22 listopada 2013 r.), liczba rozliczanych kont płatników składek w e-SEKiF wyniosła – 6.071,3 tys. Ich przyrost (o 117,9 tys.) odnosi się do nowo utworzonych kont płatników składek. Generalnie, każde nowo założone konto płatnika składek po czerwcu 2013 r. jest już rozliczane w systemie e-SEKiF.

Z uwagi na odmienny system rozliczania i poboru składek za okres sprzed reformy systemu ubezpieczeń społecznych, utrzymany został system rozliczeń ARS-98, służący do prowadzenia rozliczeń należności za okres do grudnia 1998 r. Dodatkowo system ARS służy do wsparcia terenowych jednostek organizacyjnych 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.

(akta kontroli str. 793, 852-866)

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

Ograniczenia systemu informatycznego ZUS w zakresie rejestrowania danych o stanie należności z tytułu składek, uniemożliwiały ustalenie ich rzeczywistego stanu, a tym samym miały negatywny wpływ na raportowanie danych. NIK dostrzega jednocześnie podjęte działania mające na celu zmianę tego stanu.

1.1.2. Według danych ZUS, należności z tytułu składek (bez odsetek), wobec których podjęte zostały działania egzekucyjne ZUS, urzędów skarbowych oraz w pozostałym trybie, wyniosły w 2010 r. – 9.385,9 mln zł, a w 2011 r. – 11.424,9 mln zł, tj. o 2.039,1 mln zł (o 21,7%) więcej, niż w 2010 r. Działaniami egzekucyjnymi w 2012 r. objęto kwotę 13.626,5 mln zł, tj. o 2.201,6 mln zł (o 19,3%) więcej, niż w 2011 r. Natomiast w I półroczu 2013 r. – 13.346,1 mln zł.

Z kolei kwota należności objęta układami ratalnymi, odroczeniem terminu spłaty oraz restrukturyzacją zadłużenia²⁶ uległa zmniejszeniu. Wynosiła w 2010 r. – 1.555 mln zł, a w 2011 r. – 1.532,4 mln zł, tj. o 22,6 mln zł (o 1,5%) mniej, niż w 2010 r. Natomiast w 2012 r. – 1.419,8 mln zł, tj. o 112,7 mln zł (o 7,4%) mniej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. – 1.248,5 mln zł.

Mimo obejmowania działaniami egzekucyjnymi większej kwoty zaległych składek, w 2013 r., w porównaniu z 2012 r., wzrosła kwota składek nieobjętych bieżącymi działaniami egzekucyjnymi o 10.170 mln zł (o 152,8%). W poszczególnych latach była to kwota: 2010 r. – 8.031,4 mln zł, 2011 r. – 6.849,8 mln zł, 2012 r. – 6.653,8 mln zł, 2013 r.²⁷ – 16.823,8 mln zł., stanowiąc odpowiednio w 2010 r. – 43,4%, w 2011 r. – 35,5%, w 2012 r. – 31,3%, a w 2013 r. – 54,2% zaległych składek²⁸ w tym okresie.

Należności ZUS od wybranych podmiotów branżowych²⁹, w latach 2010-2013 (I półrocze) wyniosły ogółem 13.638 mln zł (2010 r. – 4.112,7 mln zł, 2011 r. – 3.420,3 mln zł, 2012 r. – 3.103,3 mln zł, 2013 r. – 3.001,6 mln zł), w tym przymusowym dochodzeniem³⁰ objęto 4.954,6 mln zł (2010 r. – 1.262,4 mln zł, 2011 r. – 1.124,5 mln zł, 2012 r. – 1.300,1 mln zł, 2013 r. – 1.267,5 mln zł) oraz spłatą w formie układów ratalnych lub odroczeniem terminów płatności³¹ – 3.484 mln zł (2010 r. – 1.191,9 mln zł, 2011 r. – 916,3 mln zł, 2012 r. – 727,2 mln zł, 2013 r. – 648,7 mln zł).

Należności ZUS od wybranych podmiotów branżowych były następujące:

- górnictwo węgla kamiennego: 2010 r. – 1.137,2 mln zł, 2011 r. – 997,8 mln zł, 2012 r. – 813,8 mln zł, 2013 r. (I półrocze) – 733 mln zł;
- zakłady opieki zdrowotnej: 2010 r. – 856,8 mln zł, 2011 r. – 612,8 mln zł, 2012 r. – 590,4 mln zł, 2013 r. (I półrocze) – 545,4 mln zł;
- przemysł hutniczy: 2010 r. – 634,4 mln zł, 2011 r. – 645,7 mln zł, 2012 r. – 564,8 mln zł, 2013 r. (I półrocze) – 573,5 mln zł;
- przemysł lekki: 2010 r. – 438,6 mln zł, 2011 r. – 446,1 mln zł, 2012 r. – 425,4 mln zł, 2013 r. (I półrocze) – 417,3 mln zł.

(akta kontroli str. 410, 795-801, 1959-1993)

W toku 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

²⁶ Łącznie składki, opłata dodatkowa, odsetki i opłata prolongacyjna.

²⁷ Do dnia 31 sierpnia 2013 r.

²⁸ Bez odsetek za zwłokę.

²⁹ Dane ZUS dla: przemysłu hutniczego, lekkiego, siarkowego, zbrojeniowego, stoczniowego, górnictwa węgla kamiennego oraz dla PKP SA, ZOZ i PUP.

³⁰ W trybie egzekucji administracyjnej i sądowej.

³¹ Dotyczy m.in. harmonogramów spłat, układów ratalnych i odroczeń płatności, przyjętych na podstawie odrębnych aktów prawnych, w tym tzw. ustaw restrukturyzacyjnych.

przez Centralę Zakładu z 8 wybranych oddziałów ZUS³², 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.

(akta kontroli str. 93, 266, 407, 779-782, 868, 1218-1219)

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. 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 abolicyjnej³³, 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.

(akta kontroli str. 1959-1979)

Analizie poddano zestawienie 25 podmiotów³⁴ o najwyższej kwocie zadłużenia z tytułu składek, na łączną kwotę 537,1 mln zł (od 10,8 mln zł do 46,2 mln zł), wraz z przyczynami braku działań egzekucyjnych. Dłużnikami były głównie przedsiębiorstwa z branży przemysłu stoczniowego, hutniczego, włókienniczego, górniczego, meblarskiego, metalowego, kolejowego, drzewnego, budowlano-hutniczego, budowlano-górniczego, hutnictwa szkła oraz zakłady opieki zdrowotnej.

W przypadku 23 podmiotów, głównymi 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.

Na 25 podmiotów, 3 prowadziły działalność w obszarze ochrony zdrowia. W wypadku 2 z nich, III Oddział ZUS w Warszawie nie podejmował działań egzekucyjnych, a jako przyczynę podano:

- SP ZOZ z Warszawy, z zadłużeniem 30,4 mln zł: *instytucja o szczególnym znaczeniu; zajęcie rachunków bankowych szpitala spowodowałoby paraliż placówki; dobrowolne wpłaty na poczet zadłużenia;*
- Instytut Reumatologii, z zadłużeniem 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, z zadłużeniem 24,4 mln zł, postępowanie egzekucyjne zostało umorzone przez komornika.

NIK nie podziela przedstawionych przez Członka Zarządu ZUS argumentów uzasadniających odstąpienie od podjęcia działań egzekucyjnych, gdyż takie podejście świadczy o nierównym traktowaniu podmiotów zobowiązanych do wnoszenia składek na ubezpieczenie społeczne.

(akta kontroli str. 787-789)

³² Wskazanych przez NIK 7 listopada 2013 r.: Chorzów, Lublin, Olsztyn, Opole, Poznań I, Tomaszów Mazowiecki, Rzeszów, Warszawa III. W dniu 26 listopada 2013 r. otrzymano, w wersji elektronicznej, wykaz podmiotów, wobec których toczyło się postępowanie egzekucyjne, zadłużenie objęte jest układem ratalnym lub odroczeniem terminu płatności.

³³ 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).

³⁴ Wykaz 25 podmiotów został przekazany 19 listopada 2013 r. na wniosek NIK z 24 października 2013 r.

Brak działań egzekucyjnych wobec wskazanych dwóch podmiotów stanowi naruszenie art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którymi należności z tytułu składek, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

1.2.1. Liczba i kwota skierowanych do realizacji tytułów wykonawczych, w podziale na poszczególne rodzaje egzekucji, była następująca:

- 2010 r. – 7.774,7 tys. tytułów na kwotę 6.022,1 mln zł (średnia wartość jednego tytułu – 775 zł), w tym egzekucja prowadzona przez oddziały ZUS (własna) – 5.384,7 tys. tytułów na kwotę 4.004 mln zł, przez urzędy skarbowe – 2.044 tys. tytułów na kwotę 1.284,7 mln zł, egzekucja w pozostałym trybie (sądowa, syndyk masy upadłościowej) – 346,1 tys. tytułów na kwotę 733,5 mln zł;
- 2011 r. – 8.305,1 tys. tytułów na kwotę 7.206,5 mln zł (średnia wartość jednego tytułu – 868 zł), w tym egzekucja własna ZUS – 5.864 tys. tytułów na kwotę 4.462,1 mln zł, prowadzona przez urzędy skarbowe – 1.967,2 tys. tytułów na kwotę 1.278,9 mln zł, egzekucja w pozostałym trybie – 473,9 tys. tytułów na kwotę 1.465,6 mln zł. W porównaniu z 2010 r. wzrosła ogólna liczba wystawionych tytułów – o 530,4 tys. (6,8%) oraz ich kwota – o 1.184,4 mln zł (19,7%);
- 2012 r. – 6.829,9 tys. tytułów na kwotę 8.048 mln zł (średnia wartość jednego tytułu – 1.178 zł), w tym egzekucja własna ZUS – 4.393,7 tys. tytułów na kwotę 5.403,2 mln zł, prowadzona przez urzędy skarbowe – 1.869,5 tys. tytułów na kwotę 1.595,5 mln zł, w pozostałym trybie – 566,7 tys. tytułów na kwotę 1.049,3 mln zł. W porównaniu z 2011 r. odnotowano spadek ogólnej liczby wystawionych tytułów – o 1.475,2 tys. (17,8%) oraz wzrost ich wartości o 841,5 mln zł (11,7%).
- 2013 r. (I półrocze) – 2.758,9 tys. tytułów na kwotę 4.178,1 mln zł (średnia wartość jednego tytułu – 1.514 zł), w tym egzekucja własna ZUS – 1.503,3 tys. tytułów na kwotę 2.372,5 mln zł, prowadzona przez urzędy skarbowe – 982,6 tys. tytułów na kwotę 1.253,5 mln zł, w pozostałym trybie – 273 tys. tytułów na kwotę 552 mln zł.

Najwięcej tytułów wykonawczych wystawiano w ramach egzekucji własnej ZUS, tj. w 2010 r. – 69,3% wszystkich tytułów, w 2011 r. – 70,6%, w 2012 r. – 64,3%, w 2013 r. (I półrocze) – 54,5%. W dalszej kolejności była egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe: w 2010 r. – 26,3% wszystkich tytułów, w 2011 r. – 23,7%, w 2012 r. – 27,4%, w 2013 r. (I półrocze) – 35,6%. Natomiast w egzekucji prowadzonej w pozostałym trybie wystawiono w 2010 r. 4,4% wszystkich tytułów wykonawczych, w 2011 r. – 5,7%, w 2012 r. – 8,3%, w 2013 r. (I półrocze) – 9,9%.

W pierwszej kolejności wszczynane były postępowania egzekucyjne w ramach własnej egzekucji, stąd też liczba prowadzonych w tym trybie postępowań jest wyższa od liczby postępowań prowadzonych przez urzędy skarbowe i 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.

(akta kontroli str. 94, 149-176, 761-762)

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 45 dniach.

Począwszy od I kwartału 2013 r., wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych włączony został przez Zarząd ZUS, jako element systematycznej oceny pracy oddziałów ZUS³⁵. Za dotrzymanie terminu jednakże przyjęto wystawienie tytułu wykonawczego w okresie do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub daty uprawomocnienia się decyzji, mimo iż tytuł wykonawczy powinien być wystawiony po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, tj. po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia³⁶.

³⁵ 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*.

³⁶ Por. § 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.). Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy (§ 5 ust. 1).

Zwłoka w wystawieniu tytułu, w wypadkach, w których wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, skutkowałą odłożeniem w czasie zastosowania środków egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 816-848)

NIK negatywnie ocenia, stwierdzone w oddziałach ZUS, opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych. Na pozytywne odnotowanie zasługuje fakt, iż w I półroczu 2013 r. zmniejszyła się liczba tytułów wystawionych z opóźnieniem.

1.2.2. Do oceny skuteczności egzekucji stosuje się w ZUS tzw. wskaźnik egzekucji. Liczony jest on jako 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).

W badanym okresie odnotowano spadek wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS i urzędy skarbowe. Wskaźnik ten dla urzędów skarbowych był³⁷ o ponad połowę niższy od wskaźnika osiągniętego w oddziałach ZUS. Wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez ZUS wyniósł odpowiednio w 2010 r. – 26,8%, w 2011 r. – 23,3%, w 2012 r. – 19,5%, a w I półroczu 2013 r. – 11,4%. Z kolei dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe wyniósł w 2010 r. – 10,8%, w 2011 r. – 10,5%, w 2012 r. 10%, a w I półroczu 2013 r. – 4,3%.

Wraz ze spadkiem wskaźnika efektywności egzekucji odnotowano wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych oraz kwot nimi objętych. Na koniec 2010 r. – 11.171,4 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 9.385,9 mln zł, a na koniec 2011 r. – 14.073,1 tys. tytułów (11.424,9 mln zł), co w porównaniu z 2010 r. oznacza wzrost o 2.901,7 tys. tytułów (o 26%) i o 2.039,1 mln zł (o 21,7%). Na koniec 2012 r. zostało niezrealizowanych 15.706,3 tys. tytułów wykonawczych na kwotę ogółem 13.626,5 mln zł – w porównaniu z 2011 r. wzrost o 1.633,2 tys. tytułów (o 11,6%) i o 2.201,6 mln zł (o 19,3%). Z kolei na koniec czerwca 2013 r. takich tytułów wykonawczych było 14.439,1 tys. na kwotę ogółem 13.346,1 mln zł, co w porównaniu z 2012 r. oznacza zmniejszenie ich liczby o 1.267,2 tys. (o 8,1%), a kwoty o 280,4 mln zł (o 2,1%).

(akta kontroli str. 95, 141-176, 805)

W obowiązującym stanie prawnym, Zakład jest zobowiązany do kierowania do egzekucji zaległości za okresy bieżące, jak i za poprzednie w wypadku których dotychczasowe działania okazały się bezskuteczne, bądź odzyskanie należności następuje w dłuższym okresie czasu. To powoduje, iż w wielu przypadkach zaległości dotyczą tych samych podmiotów. Ponadto, na poziom wskaźnika efektywności egzekucji wpływ mają należności pozostające w egzekucji na koniec każdego roku³⁸. Niezależnie od powyższego wpływ miały również czynniki niezależne od ZUS: spowolnienie gospodarki; objęcie części płatników równolegle egzekucją administracyjną i egzekucją sądową; specyfika praw majątkowych dłużników. Z kolei, na poziom wskaźnika efektywności egzekucji administracyjnej w 2013 r. (w tym w I półroczu) wpływ miało wejście w życie, z dniem 15 stycznia 2013 r., tzw. ustawy abolicyjnej³⁹.

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

(akta kontroli str. 761-762, 788-792)

1.2.3. W wyniku egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe, oddziały Zakładu oraz egzekucji w pozostałych trybach, w 2010 r. uzyskano przychody (z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji) w łącznej kwocie 1.158,4 mln zł. W 2011 r. uzyskano przychody w kwocie 1.569,3 mln zł, tj. o 410,9 mln zł (o 35,5%) więcej niż w 2010 r. Przychody z egzekucji w 2012 r. wyniosły ogółem 1.543,8 mln zł, tj. o 25,5 mln zł (o 1,6%) mniej niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. przychody z egzekucji wyniosły ogółem 707,7 mln zł.

W badanym okresie odnotowano wzrost przychodów na skutek prowadzenia własnej egzekucji przez oddziały ZUS. W 2010 r. przychody z tego tytułu wyniosły 653,2 mln zł, a w 2011 r. – 746,3

³⁷ Według danych ZUS.

³⁸ Na dzień 31 grudnia 2011 r. – 11,4 mld zł, a na dzień 31 grudnia 2012 r. – 13,6 mld zł.

³⁹ Ustawa o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność.

mln zł, tj. o 93,1 mln zł (o 14,3%) więcej, niż w 2010 r. Przychody z egzekucji własnej w 2012 r. wyniosły 963,1 mln zł, tj. o 216,8 mln zł (o 29,1%) więcej, niż w 2011 r. Natomiast w I półroczu 2013 r. przychody te wyniosły 446 mln zł.

Uzyskane przychody z egzekucji, w tym własnej ZUS, dotyczyły zarówno tzw. starych zaległości⁴⁰, jak i zaległości powstałych po wdrożeniu reformy systemu emerytalnego⁴¹. Z uwagi na ewidencjonowanie w ZUS należnych składek w dwóch odmiennych i niekompatybilnych ze sobą systemach informatycznych⁴², nie było możliwe zaprezentowanie wszystkich uzyskanych przychodów, z prowadzonej przez oddziały ZUS egzekucji własnej, w podziale na zastosowanie poszczególnych środków egzekucyjnych⁴³. Z części 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 egzekucyjnego uzyskano przychody w kwocie 363,1 mln zł (48,7% wszystkich przychodów z egzekucji własnej), w 2012 r. – prawie 783 mln zł (81,3% przychodów), a w I półroczu 2013 r. – 352 mln zł (78,9% przychodów).

Również w badanym okresie zwiększyły się przychody z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe. W 2010 r. przychody z tego tytułu wyniosły 326 mln zł, a w 2011 r. – 344,6 mln zł, tj. o 18,6 mln zł (o 5,7%) więcej, niż w 2010 r. Przychody z egzekucji urzędów skarbowych w 2012 r. wyniosły 365,6 mln zł, tj. o 21 mln zł (o 6,1%) więcej, niż w 2011 r. Natomiast w I półroczu 2013 r. przychody te wyniosły 163,5 mln zł.

W wyniku egzekucji w pozostałych trybach, w 2010 r. uzyskano przychody w wysokości ponad 179,1 mln zł, a w 2011 r. – prawie 478,4 mln zł, tj. o 299,2 mln (o 167%) więcej, niż w 2010 r. Przychody z tej formy egzekucji w 2012 r. wyniosły 215 mln zł, tj. o 263,3 mln zł (o 55,1%) mniej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. przychody te wyniosły 98,2 mln zł.

Z tytułu wpłat dokonanych przez dłużników po wdrożeniu egzekucji w 2010 r. uzyskano przychody w wysokości 409,5 mln zł, a w 2011 r. – 538,9 mln zł, tj. o 129,4 mln zł (o 31,6%) więcej, niż w 2010 r. Przychody z wpłat od dłużników w 2012 r. wyniosły 535,1 mln zł, tj. o 3,8 mln zł (o 0,7%) mniej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. przychody z tego tytułu wyniosły 288,9 mln zł.

Przychody uzyskane przez ZUS na skutek realizacji przez płatników składek układów ratalnych⁴⁴ w 2010 r. wyniosły 328,5 mln zł, a w 2011 r. – 352,9 mln zł, tj. o 24,4 mln zł (o 7,4%) więcej, niż w 2010 r. Przychody z układów ratalnych w 2012 r. wyniosły ponad 324,2 mln zł, tj. o 28,7 mln zł (o 8,1%) mniej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. przychody z tego tytułu wyniosły 139,9 mln zł.

W wyniku odroczenia terminu płatności⁴⁵ uzyskano w 2010 r. przychody w kwocie prawie 11,1 mln zł, a w 2011 r. – 15,3 mln zł, tj. o 4,3 mln zł (o 38,5%) więcej, niż w 2010 r. Przychody z odroczenia płatności w 2012 r. wyniosły 16,5 mln zł, tj. o prawie 1,2 mln zł (o 7,7%) więcej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. przychody z tego tytułu wyniosły ponad 10,7 mln zł.

W ramach restrukturyzacji zadłużenia⁴⁶ w 2010 r. uzyskano przychody w wysokości 228,7 mln zł, a w 2011 r. – 178,2 mln zł, tj. o 50,4 mln zł (o 22%) mniej, niż w 2010 r. Przychody z restrukturyzacji zadłużenia w 2012 r. wyniosły 186,4 mln zł, tj. o 8,2 mln zł (4,6%) więcej, niż w 2011 r. Przychody z tego tytułu wyniosły w I półroczu 2013 r. 98,3 mln zł.

(akta kontroli str. 96-176)

1.2.4. ZUS podejmował wszystkie, przewidziane prawem, działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu składek. Najczęściej dokonywano zabezpieczenia należności na nieruchomości dłużnika, jednocześnie, w badanym okresie, odnotowano wzrost liczby wniosków dotyczących tego zabezpieczenia. W 2010 r. skierowano 46,4 tys. wniosków dotyczących zabezpieczenia na nieruchomości dłużnika, a w 2011 r. – 47,6 tys. wniosków, tj. o 1,2 tys. (o 2,6%) więcej

⁴⁰ Powstałych do dnia 31 grudnia 1998 r.

⁴¹ Powstałych od dnia 1 stycznia 1999 r.

⁴² ARS – do 31 grudnia 1998 r., KSI – od 1 stycznia 1999 r., w tym aplikacja FW.

⁴³ Z wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, renty socjalnej, wierzytelności pieniężnych, rachunków bankowych – art. 19 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).

⁴⁴ Art. 29 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁴⁵ Por. przypis 44.

⁴⁶ Należności spłacone w wyniku realizacji odroczeń i harmonogramów spłat na podstawie przepisów ustaw innych, niż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

niż w 2010 r. Z kolei w 2012 r. skierowano 52,6 tys. wniosków, tj. o 5 tys. (o 10,5%) więcej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. skierowano ponad 21,8 tys. takich wniosków.

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 2010 r. złożono 26,1 tys. wniosków o dokonanie wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych, a w 2011 r. – 27,5 tys. wniosków, tj. o 1,4 tys. (o 5,3%) więcej, niż w 2010 r. Z kolei w 2012 r. złożono prawie 29,8 tys. wniosków, tj. o 2,3 tys. (o 8,2%) więcej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. złożono ponad 9,2 tys. takich wniosków.

Kolejnym, najczęściej podejmowanym przez ZUS, działaniem mającym na celu zwiększenie efektywności egzekucji było dokonywanie zabezpieczenia należności na ruchomości dłużnika. Liczba wniosków dot. tego zabezpieczenia utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W 2010 r. skierowano 16,5 tys. wniosków w sprawie zabezpieczenia na ruchomości dłużnika, w 2011 r. – 15,3 tys. wniosków, w 2012 r. – 15,1 tys. wniosków, a w I półroczu 2013 r. – 5,6 tys. wniosków.

(akta kontroli str. 408, 269-288, 764-768)

W ramach posiadanych przez ZUS uprawnień, wymierzana była płatnikom składek także dodatkowa opłata⁴⁷ oraz zwracano się do sądu z wnioskiem o ukaranie za popełnienie wykroczenia⁴⁸, w związku z niewywiązaniem się płatnika z obowiązku opłacenia należnych składek.

W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się liczba wymierzonych przez ZUS dodatkowych opłat dla płatników składek. W 2010 r. uprawomocnionych zostało 11 tys. decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej na kwotę 11,8 mln zł, a w 2011 r. – 7,7 tys. decyzji na kwotę 7.6 mln zł, tj. o 3,3 tys. (o 30%) decyzji mniej niż w 2010 r. Z kolei w 2012 r. uprawomocnionych zostało 5,4 tys. decyzji na kwotę 5,8 mln zł, tj. o 2,4 tys. (o 30,6%) decyzji mniej niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. było 2 tys. decyzji na kwotę ponad 2,5 mln zł. Wysokość wymierzonej opłaty dodatkowej wynosiła przeciętnie⁴⁹: w 2010 r. – 1.067 zł, w 2011 r. – 985 zł, w 2012 r. – 1.078 zł, a w I półroczu 2013 r. – 1.255 zł.

Zmniejszyła się także liczba kierowanych przez ZUS wniosków do sądu o ukaranie⁵⁰ za popełnienie wykroczenia. W 2010 r. sądy rozpatrzyły pozytywnie ponad 7,7 tys. wniosków na kwotę prawie 5,3 mln zł, a w 2011 r. – 5,8 tys. wniosków na kwotę 5 mln zł, tj. o 1,9 tys. (o 24,5%) wniosków mniej, niż w 2010 r. Z kolei w 2012 r. sądy rozpatrzyły pozytywnie 4 tys. wniosków na kwotę 3,8 mln zł, tj. o 1,8 tys. (o 31,4%) wniosków mniej, niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. było 1,8 tys. takich wniosków na kwotę prawie 2 mln zł.

(akta kontroli str. 96-176, 409)

Z danych Zakładu wynika, że spadek liczby dodatkowych opłat ma związek z pogarszającą się sytuacją płatników. Ponadto, sankcja ta, 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 orzekana przez sąd nie stanowi przychodu Zakładu.

(akta kontroli str. 409, 705-707, 711-718, 762-764, 770, 793)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Wydatki ZUS z tytułu egzekucji⁵¹ wyniosły w 2010 r. 221,1 mln zł, a w 2011 r. – 189,5 mln zł, tj. o 31,6 mln zł (o 14,3%) mniej niż w 2010 r. Z kolei w 2012 r. wydatki te wyniosły 203,2 mln zł, tj. o 13,8 mln zł (o 7,3%) więcej niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. wydatki z tytułu egzekucji wynio-

⁴⁷ 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 obowiązującej 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.).

⁴⁸ Art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁴⁹ Iloraz kwoty ogółem do liczby decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej w danym roku.

⁵⁰ Por. przypis 50.

⁵¹ Zawierające następujące pozycje: amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia, narzuty na wynagrodzenia i inne świadczenia na rzecz pracowników, pozostałe koszty rodzajowe.

sły 101,3 tys. zł. Udział poniesionych wydatków do uzyskanych przychodów z egzekucji⁵² (z pominięciem wpłat dłużników dokonanych po wdrożeniu egzekucji) wyniósł w latach 2010-2013 (I półrocze) odpowiednio: 19,1%; 12,1%; 13,2% i 14,3%.

(akta kontroli str. 268, 412, 696, 764, 1178-1207)

1.4. Systematycznie wzrasta liczba kontroli przeprowadzanych u płatników przez inspektorów kontroli ZUS⁵³, a także uzyskiwany w ich wyniku przypis składek. W poszczególnych latach przeprowadzono następującą liczbę kontroli: 2010 r. – 66 tys., 2011 r. – 67,5 tys., 2012 r. – 72,1 tys., I półrocze 2013 r. – 19,3 tys.. Każdego roku realizowano dodatkową liczbę kontroli – zwiększenie wynosiło od 15,8% do 22,5% ponad plan.

W wyniku przeprowadzonych kontroli uzyskano przypis z tytułu składek, który w 2010 r. wyniósł 179 mln zł, a w 2011 r. – 183 mln zł, tj. o 4 mln zł (o 2,2%) więcej niż w 2010 r. Z kolei w 2012 r. uzyskany przypis z tytułu składek wyniósł 240,3 mln zł, tj. o 57,2 mln tys. zł (o 31,3%) więcej niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. przypis z tego tytułu wyniósł 77 mln zł.

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: w 2010 r. – 434, w 2011 r. – 227, w 2012 r. – 141 i w I półroczu 2013 r. – 55.

(akta kontroli str. 211-265, 395, 707-708, 719-760)

1.5. W celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa, w sprawach dotyczących egzekucji zaległych składek, ich umarzania, odraczania i rozkładania na raty, na bieżąco były wydawane wewnętrzne instrukcje, wytyczne, zalecenia i interpretacje. W ramach obowiązujących w badanym okresie wewnętrznych uregulowań, analizie poddano m. in. 31 dokumentów dotyczących egzekucji składek oraz 299 dotyczących udzielania tzw. ulg w spłacie zaległych składek.

Ponadto, dla zapewnienia jednolitości stosowania procedur przy dochodzeniu zaległych składek, przeprowadzano 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.

(akta kontroli str. 300-306, 312-388, 395-397, 413-429, 575-635, 671-694)

1.6. Podejmowano liczne działania w celu zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe. M.in. skierowano wystąpienia do Ministerstwa Finansów w sprawie:

- uruchomienia tzw. „przeglądarki tytułów wykonawczych” – narzędzie informatyczne umożliwiające Zakładowi, jako wierzycielowi, skuteczne monitorowanie działań podejmowanych przez naczelników urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności ZUS;
- trybu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej;
- braku obowiązku wydawania postanowień w sprawie stanowiska wierzyciela, gdy jest on jednocześnie organem egzekucyjnym;
- opracowania 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 występowano do Ministerstwa Finansów, aby wyjaśnić rozbieżności interpretacyjne, 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.

(akta kontroli str. 398-401, 430-437, 439-556)

W celu poprawy sprawności organów egzekucyjnych, jak również ograniczenie kosztów samego postępowania egzekucyjnego, ZUS podejmował działania służące wypracowaniu rozwiązań legi-

⁵² Wszystkich jej rodzajów, tj. własnej ZUS, prowadzonej przez urzędy skarbowe, w pozostałym trybie.

⁵³ Art. 86 i następną ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

slacyjnych i technicznych, umożliwiających m.in. elektroniczne przekazywanie tytułów wykonawczych. W dniu 18 listopada 2009 r. zawarte zostało z Ministerstwem 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 tego porozumienia przesyłana jest elektronicznie do urzędów skarbowych jest ewidencja tytułów wykonawczych oraz część informacji zawartych w ich treści⁵⁴. Umożliwia to urzędowi skarbowemu sprawne ewidencjonowanie przekazywanych postępowań egzekucyjnych, a w konsekwencji skrócenie czasu oczekiwania na podjęcie czynności egzekucyjnych. Niezależnie od powyższego, pismem z dnia 16 listopada 2011 r., Zakład 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 Finansów⁵⁵. W dniach 12-14 czerwca 2013 r. miało miejsce robocze spotkanie z przedstawicielami resortu finansów. Jego celem było konsultowanie zmian legislacyjnych w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji 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. „przeładowarka tytułów wykonawczych” przekazanych przez ZUS do realizacji przez urzędy skarbowe. Narzędzie to, zdaniem Członka Zarządu ZUS, powinno mieć znaczący wpływ na zmniejszenie liczby niezrealizowanych tytułów oraz kwot nimi objętych, natomiast pierwszych efektów tej formy współpracy z urzędami skarbowymi należy spodziewać się po upływie minimum jednego roku od jej rozpoczęcia.

(akta kontroli str. 769, 1940-1941)

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;
- dostępu do danych zgromadzonych w Centralnej Bazie Danych Krajowego Rejestru Sądowego.

Ponadto przedstawiciele ZUS uczestniczą w pracach nad wdrożeniem udostępniania w trybie on-line, w formie elektronicznej, informacji gromadzonych w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych oraz w Krajowym Rejestrze Sądowym.

(akta kontroli str. 402, 569-572)

1.7. Departament Kontroli Wewnętrznej Centrali ZUS, w latach 2010-2012, przeprowadził łącznie 29 postępowań kontrolnych w terenowych jednostkach organizacyjnych (oddziałach) w zakresie prawidłowości postępowania egzekucyjnego oraz udzielania ulg w spłacie zaległych składek. Łącznie kontrolami objęto 26 oddziałów, przy czym w 3 z nich przeprowadzono kontrole dwukrotnie. W 2013 r. nie przeprowadzono kontroli w powyższym zakresie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- działań podejmowanych na etapie kierowania należności do przymusowego dochodzenia, w tym zmierzających do odzyskania należności od osób trzecich (brak systematycznej analizy kont płatników składek, niepodejmowanie lub przewlekłość w podejmowaniu działań mających na celu rozpoczęcie procedury egzekucyjnej);

⁵⁴ Nie zwalniało to ZUS z obowiązku przesyłania organowi egzekucyjnemu papierowej wersji tytułów wykonawczych.

⁵⁵ Dopiero po wejściu w życie 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 możliwość przekazywania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Jednakże w tym celu niezbędne jest opublikowanie nowego wzoru tytułu wykonawczego, umożliwiającego elektroniczne przetwarzanie danych w nim zawartych. Zgodnie z art. 127 ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, akt wykonawczy w ww. zakresie powinien zostać wydany w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

- działań podejmowanych po wdrożeniu egzekucji (niesystematyczne monitorowanie spraw objętych egzekucją własną oraz postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych);
- obsługi 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 wydawane były zalecenia wraz z terminem ich usunięcia. Departament Kontroli Wewnętrznej bieżąco weryfikował sposób i termin ich realizacji.

(akta kontroli str. 395, 402-403, 709, 806-815, 1560-1561, 1744-1938)

Niezależnie od kontroli przeprowadzanych przez Departamentu 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 należności⁵⁶. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości 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, w dniu 28 maja 2013 r. skierowane zostało pismo do wszystkich terenowych jednostek organizacyjnych, m.in. z zaleceniem weryfikacji akt prowadzonych spraw egzekucyjnych oraz podjęcia działań zmierzających do zapewnienia prawidłowej realizacji przepisów dotyczących przymusowego odzyskiwania należności.

(akta kontroli str. 707-709, 719-760, 803-804)

1.8. W okresie objętym kontrolą, do Centrali ZUS wpłynęły 3 skargi z zakresu nadzorowanego przez Departament Realizacji Dochodów. Tylko jedna z nich⁵⁷ dotyczyła przebiegu postępowania egzekucyjnego oraz udzielania ulg w spłacie zaległych składek, tj. rozliczeń na koncie oraz zajęcia rachunku bankowego płatnika, w związku z wszczętym postępowaniem. W wyniku zbadania zasadności skargi ujawniono nieprawidłowości. W celu ich wyeliminowania dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów wydał zalecenie dla dyrektora oddziału ZUS. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy rozpatrywaniu tej skargi.

(akta kontroli str. 403-405)

1.9. W celu m.in. ograniczenia wpływu tzw. „szarej strefy” na podleganie ubezpieczeniom społecznym, 5 listopada 2010 r., Prezes ZUS i Główny Inspektor Pracy podpisali porozumienie o współdziałania organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy⁵⁸.

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

W wyniku realizacji powyższego porozumienia PIP przekazywała do ZUS sprawy, w celu podjęcia kontroli u płatnika składek: w 2010 r. – 232 spraw, w 2011 r. – 217 spraw, w 2012 r. – 247 spraw, w I półroczu 2013 r. (brak danych).

ZUS również przekazywał do PIP informacje, w celu podjęcia kontroli: w 2010 r. – 116 spraw, w 2011 r. – 124 sprawy, w 2012 r. – spraw 66, w I półroczu 2013 r. – 36 spraw.

(akta kontroli str. 405)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ograniczenia systemu informatycznego ZUS w zakresie rejestrowania danych o stanie należno-

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Pozycja Nr 78 w rejestrze skarg, z 20 grudnia 2012 r. (wpływ 27 grudnia 2012 r.).

⁵⁸ 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.

ści z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, uniemożliwiały ustalenie ich rzeczywistego stanu, a tym samym miały negatywny wpływ na raportowanie danych oraz ustalenie rzeczywistej wartości wskaźnika efektywności egzekucji;

- wystawianie w oddziałach ZUS tytułów wykonawczych z opóźnieniem wynosząc 45 dni i więcej od daty doręczenia upomnienia lub uprawnomocnienia się decyzji;
- niepodejmowanie działań egzekucyjnych przez oddział ZUS wobec wybranych podmiotów, prowadzących działalność w obszarze ochrony zdrowia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące ustalenia kontroli:

- mimo objęcia egzekucją większej kwoty zaległych składek, w ciągu 8 miesięcy 2013 r. nastąpił znaczący wzrost kwoty składek nieobjętych żadnymi działaniami egzekucyjnymi;
- konstrukcja wskaźnika efektywności egzekucji uzasadnia stwierdzenie, iż nie może on być miarodajnym źródłem informacji, ponieważ – jak już wcześniej wspomniano – wielkość kwot odzyskanych nie może być podstawą do oceny skuteczności tych działań, ze względu na niemożność odniesienia jej do całkowitej, faktycznej kwoty zadłużenia;
- wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych oraz kwot nimi objętych;
- terenowe jednostki organizacyjne nie posiadały jednolitego systemu elektronicznego wspomaganie egzekucji należności, a Centrala ZUS możliwości monitorowania i nadzoru nad tą egzekucją; Zakład nie posiadał jednego, spójnego i kompletnego źródła danych o stanie rozliczeń z płatnikami składek, w czerwcu 2013 r. zakończono wdrażanie docelowego oprogramowania e-SEKiF.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zbadanym zakresie.

2. Umarzanie i odraczania należności oraz rozkładania ich na raty

2.1. W latach 2010-2013 (I półrocze) dokonano umorzenia zaległych składek oraz udzielono ulg w ich spłacie (odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty) na kwotę ogółem 1.921,2 mln zł, z tego w 2010 r. – 594,1 mln zł, w 2011 r. – 459,9 mln zł, w 2012 r. – 571,3 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 295,9 mln zł.

Umorzeń dokonano na kwotę ogółem 396 mln zł, z tego w 2010 r. – 229,5 mln zł, w 2011 r. – 59,7 mln zł, w 2012 r. – 45,4 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 61,4 mln zł⁵⁹.

Odroczeń terminu płatności dokonano na kwotę ogółem 98,9 mln zł, z tego w 2010 r. – 24,6 mln zł, w 2011 r. – 20,6 mln zł, w 2012 r. – 30,5 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 23,3 mln zł.

Układy ratalne zostały zawarte na kwotę ogółem 1.426,3 mln zł, z tego w 2010 r. – 340 mln zł, w 2011 r. – 379,6 mln zł, w 2012 r. – 495,4 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 211,3 mln 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.

(akta kontroli str. 120-192; 411; 1000; 1005)

Wzrost liczby wniosków o rozłożenie należności na raty był spowodowany popularyzowaniem przez ZUS wiedzy o możliwości skorzystania z tej ulgi. Liczba odroczeń terminów płatności składek jest uzależniona od konieczności opłacenia, w terminach wynikających z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należności niepodlegających uldze. Z kolei na wysokość umorzonych należności w latach 2010-2011 wpłynęła realizacja ustaw szczególnych⁶⁰ oraz jednostkowe umorzenia należności z tytułu składek. Wzrost kwoty umorzeń o 16 mln zł (o 35,3%) w I półroczu 2013 r. (61,4 mln zł) w stosunku do 2012 r. (45,4 mln zł), był głównie wynikiem realizacji przepisów tzw. ustawy abolicyjnej. Na dzień 18 października 2013 r. kwota umorzeń wynikająca z prawomocnych decyzji wydanych na podstawie tej ustawy wynosiła 44,1 mln zł.

(akta kontroli str. 1002-1006, 1017-1036)

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.) oraz ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1095).

W celu ujednoczenia procesu podejmowania decyzji przez terenowe jednostki organizacyjne ZUS, z dniem 1 listopada 2013 r., przekazano do stosowania nowe procedury pn. *Zasady rozpatrywania spraw z zakresu odraczania terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych*. Zastąpiły one dotychczas stosowaną *Instrukcję w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Jednolite standardy udzielania ulg i umarzania należności z tytułu składek i kosztów egzekucyjnych*.

Nadzór nad skutecznością i efektywnością zawieranych przez terenowe jednostki organizacyjne Zakładu układów ratalnych jest prowadzony przez Centralę ZUS, przy wykorzystaniu narzędzi: rejestru EW (Ewidencja Wniosków), sprawozdań statystycznych D-2, oraz mierników⁶¹ (m.in. stopnia objęcia należności dobrowolnymi formami dochodzenia oraz terminowości rozpatrywania spraw o ulgi).

(akta kontroli str. 968-990)

2.2. W Centrali ZUS, w latach 2012-2013 (I półrocze), podjęto rozstrzygnięcia w sprawie 61 wniosków o przyznanie ulgi w spłacie należności z tytułu składek (2012 r. – 45 wniosków, I półrocze 2013 r. – 16 wniosków). Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁶² oraz wewnętrznymi wytycznymi ZUS obowiązującymi w tej sprawie.

Wśród rozpatrzonych spraw 26 (42,6%) wniosków dotyczyło zakwestionowania ulgi, 16 (26,2%) – rozłożenia na raty, 11 (18%) – zmiany warunków układu ratalnego i 5 (8,2%) – umorzenia (w tym 2 sprawy 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 do podpisania umowy.

(akta kontroli str. 357-388; 940-967; 991-1000)

Ponadto w 6 przypadkach podjęto (5 – w 2012 r., jeden – w I półroczu 2013 r.) rozstrzygnięcia w trybie innym, niż określony w wewnętrznych wytycznych ZUS. Podjęte rozstrzygnięcia dotyczyły udzielenia ulgi w postaci rozłożenia na raty (4 wnioski) i odroczenia terminu płatności (2 wnioski). Nie stwierdzono przypadków umorzenia w trybie innym niż określony w wewnętrznych przepisach. ZUS podpisał 5 umów w zakresie spłaty składek na łączną kwotę 19,8 mln zł, w jednym przypadku nie doszło do podpisania umowy.

(akta kontroli str. 997; 1008-1016)

Badaniem szczegółowym objęto 31 wniosków: 6 (100%) rozpatrzonych w trybie innym niż określony w wewnętrznych wytycznych ZUS oraz 25 z 61 (41%) rozpatrzonych według wewnętrznych wytycznych (16 z 2012 r. i 9 z I półrocza 2013 r.).

(akta kontroli str. 991-1000; 1008-1016; 1022-1036)

2.3. Od 1 kwietnia 2010 r. w oddziałach ZUS obowiązuje jednolity elektroniczny rejestr ewidencji wniosków o ulgę bądź umorzenie (EW). Jest on prowadzony lokalnie, dla każdej terenowej jednostki organizacyjnej ZUS, poza obrębem aplikacji interakcyjnych. Na podstawie zgromadzonych w rejestrze danych, oddziały ZUS generują raporty o liczbie wniosków o udzielenie ulgi i umorzenie należności z tytułu składek, w tym negatywnie rozpatrzonych.

W Zakładzie został powołany Zespół, którego celem jest opracowanie koncepcji aplikacji wspomagającej procesy udzielania ulg i umorzeń należności. Budowa aplikacji ma na celu likwidację lokalnych rejestrów ulg i umorzeń, rejestr w aplikacji w założeniach ma tworzyć się automatycznie, a dane w nim zawarte będą również dostępne z poziomu Centrali ZUS.

(akta kontroli str. 1022-1036; 1083-1084)

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

⁶¹ Określonych w dokumencie *Strategia rozwoju Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013-2015*, w zakresie realizacji celu pn. *Zwiększenie skuteczności realizacji procesów z pionu finansowego i realizacji dochodów oraz w obszarze kontroli płatników składek*.

⁶² Art. 28-29 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Ocena cząstkowa

Wnioski
pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶³, wnosi o:

1. Ustalenie faktycznego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
2. Zintensyfikowanie prac nad ukończeniem jednolitej i kompletnej ewidencji analitycznej rozliczeń z płatnikami składek.
3. Zintensyfikowanie nadzoru nad oddziałami Zakładu w celu zwiększenia efektywności egzekucji zaległych składek, w tym zapewnienia terminowego wystawiania tytułów wykonawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 14 marca 2014 r.

Kontrolerzy:
Specjalista kontroli państwowej

Anna Żarek

Gł. specjalista kontroli państwowej

Jacek Rupert

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Jacek Szczerbiński

⁶³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.