



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-22-01/2013  
P/13/112

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/112 – Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mariusz Kubiak, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87712 z dnia 10 września 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ostrowie Wielkopolskim
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Jenczak, Dyrektor Oddziału ZUS w Ostrowie Wielkopolskim  (dowód: akta kontroli str. 4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> skuteczność działań Dyrektora Oddziału ZUS w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne<sup>2</sup> w latach 2012-2013 (I półrocze)<sup>3</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ostrowie Wielkopolskim, w skontrolowanych postępowaniach, stosował dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania od płatników należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także podejmował działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji. Kontrola NIK nie stwierdziła przypadków dopuszczenia do przedawnienia należności z tytułu składek. W zbadanych sprawach, Oddział ZUS w Ostrowie Wielkopolskim rzetelnie realizował uprawnienia w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na : opieszałym wystawianiu upomnień wzywających zobowiązanych do zapłaty należności i tytułów wykonawczych będących podstawą wszczęcia postępowań egzekucyjnych; nierzetelnym wystawianiu tytułów wykonawczych; przekazywaniu naczelnikom urzędów skarbowych spraw do dalszej egzekucji ze zwłoką.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dotyczy składek na: ubezpieczenia społeczne; ubezpieczenie zdrowotne; FP i FGŚP; FEP

<sup>3</sup> Dla celów porównawczych zebrano również dane za lata 2010 – 2011.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Ostrowie Wielkopolskim (w dalszej części „Oddział ZUS”) stan należności z tyt. składek ogółem<sup>4</sup> latach 2010-2013 (I półrocze) na koniec poszczególnych okresów zwiększał się i wynosił : 455,1 mln zł na koniec 2010 r.; 474,5 mln zł na koniec 2011 r.; 517,8 mln zł na koniec 2012 r.; 643,8 mln zł na koniec I półrocza 2013 r. Należności z tyt. składek na ubezpieczenia społeczne (stanowiące ok. 70% należności z tyt. składek ogółem) także zwiększały się i wynosiły odpowiednio: 324,7 mln zł; 339,9 mln zł; 372,9 mln zł; 444,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 62)

Na dzień 1 listopada 2012 r.<sup>5</sup> Oddział ZUS obsługiwał 158.604 płatników składek. Szacowane zadłużenie<sup>6</sup> ogółem płatników obsługiwanych przez Oddział ZUS wynosiło 519,5 mln zł. Szacowane zadłużenie płatników, których zobowiązania wobec ZUS przekraczały 500 zł i wobec których nie podjęto jakiegokolwiek egzekucji, wynosiło ogółem 24,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 21)

W latach 2010-2013 (I półrocze), łączne wydatki związane z egzekucją należności (prowadzoną przez urzędy skarbowe oraz komorników sądowych) z tyt. składek, malały i wynosiły na koniec poszczególnych okresów: 1.369 tys. zł; 941 tys. zł; 977 tys. zł; 408 tys. zł. Sposób gromadzenia danych w księgach rachunkowych Oddziału ZUS uniemożliwiał wyodrębnienie kwotowe wydatków związanych z własną egzekucją należności.

(dowód: akta kontroli str. 407)

1.1.W latach 2010-2013 (I półrocze) wzrastała liczba i wartość tytułów wykonawczych, które Oddział ZUS skierował do egzekucji, odpowiednio: 241.857 tytułów o łącznej wartości 151,9 mln zł; 267.546 o wartości 178,7 mln zł; 241.296 o wartości 198,6 mln zł; 85.956 o wartości 97,7 mln zł. Egzekucją, prowadzoną tylko przez Oddział ZUS, objęto tytuły wykonawcze w liczbie i o wartości odpowiednio: 154.089 i 93 mln zł; 167.976 i 111,8 mln zł; 138.597 i 121,7 mln zł; 44.994 i 58,1 mln zł. Naczelnicy urzędów skarbowych egzekwowali należności ZUS na podstawie tytułów wykonawczych w liczbie i o wartości, odpowiednio: 72.340 i 39,4 mln zł; 76.092 i 42,5 mln zł; 79.431 i 53,5 mln zł; 30.779 i 27,7 mln zł. Pozostałe tytuły wykonawcze Oddział ZUS egzekwował w trybie postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 6)

1.2.W latach 2010-2013 (I półrocze), efektywność<sup>7</sup> egzekucji prowadzonej przez Oddział ZUS malała, osiągając następujące wskaźniki: 34,8% w 2010 r.; 29,76% w 2011 r.; 24,05% w 2012 r. Jedynie egzekwowanie należności z Funduszu

<sup>4</sup> Uiszczanych przez płatnika składek w sposób określony w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.), w dalszej treści „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych”

<sup>5</sup> wg danych z tzw. „Listy szacowanego zadłużenia”, przekazanej Oddziałowi ZUS przez Departament Realizacji Dochodów ZUS

<sup>6</sup> Szacowane zadłużenie – pojęcie przyjęte w tzw. „Liście szacowanego zadłużenia”.

<sup>7</sup> Efektywność rozumiana jako stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi.

Emerytur Pomostowych wykazywało w poszczególnych latach wzrastającą efektywność, wynoszącą odpowiednio: 27,96%; 49,40%; 61,45%. Efektywność egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych była prawie trzykrotnie niższa od prowadzonej przez Oddział ZUS. Przykładowo, efektywność egzekucji należności na ubezpieczenia społeczne, prowadzona przez Oddział ZUS i naczelników urzędów skarbowych wynosiła w poszczególnych latach: 35,50% i 11,01%; 30,23% i 11,38%; 24,20% i 10,67%.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Dyrektor Oddziału ZUS Pani Elżbieta Jenczak podała, że niska efektywność prowadzonej egzekucji w latach 2010-2013 (I półrocze) wynikała z pogarszającej się sytuacji gospodarczej, która miała wpływ na zdolności płatnicze przedsiębiorców. Wg Dyrektora Oddziału ZUS, główną przyczyną spadku efektywności egzekucji w badanym okresie, był brak wystarczającego majątku dłużników, do którego kierowano działania egzekucyjne. Wyjaśniając przyczyny prawie trzykrotnie niższej efektywności egzekucji składek, prowadzonej w badanym okresie, przez naczelników urzędów skarbowych, Dyrektor Oddziału ZUS m.in. podała, że do tych organów egzekucyjnych przekazywane są należności w odniesieniu do których Oddziałowi ZUS nie udało się ustalić składników majątkowych umożliwiających podjęcie działań egzekucyjnych we własnym zakresie lub takie, do których działania zostały podjęte ale zastosowane środki egzekucyjne okazały się niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 57, 65-66)

W latach 2012-2013 (I półrocze), w celu poprawy efektywności egzekucji należności z tytułu składek, Dyrektor Oddział ZUS bieżąco analizował liczbę wystawianych tytułów wykonawczych, liczbę wystawianych upomnień i decyzji określających wysokość zadłużenia. Na podstawie ww. analiz wydano polecenia zobowiązujące pracowników do: intensyfikacji działań w celu poprawy terminowości kierowania należności do przymusowego dochodzenia oraz do zwiększenia wpływów z egzekucji poprzez rozszerzenie zakresu egzekucji; prowadzenia wnikliwej analizy kont płatników składek posiadających znaczne zadłużenie oraz ich majątku w celu określenia realnego prawdopodobieństwa odzyskania należności poprzez egzekucję; podjęcia niezwłocznych działań w celu wzrostu liczby wystawianych tytułów wykonawczych i zwiększenia kwoty objętej egzekucją; bezzwłocznego kierowania do przymusowego dochodzenia należności z tytułu składek; stosowania odpowiednich sankcji uwzględniając, że spełnią one dyscyplinujący cel; korzystania z dostępnych źródeł informacji na temat majątku dłużników takich jak: CEPIK (centralna ewidencja pojazdów i kierowców), INFO-Ekspert (wycena pojazdów); OGNIVO (posiadanie rachunków bankowych); PESEL/KEP (ustalenie aktualnego adresu); Aplikacja PI (osiąganie przez zobowiązanego dochodu np. z tytułu zatrudnienia); elektroniczna wymiana informacji z Urzędem Skarbowym na temat wierzytelności z tytułu nadpłaty podatku, posiadania przez płatnika rachunków bankowych. Dokonywano ponownej analizy spraw zakończonych informacją o nieskutecznej egzekucji lub zakończonej protokołem nieściągalności; monitorowano proces dochodzenia należności poprzez podejmowanie interwencji i ponagleń u dłużników zajętych wierzytelności (bank, pracodawca) oraz u naczelników urzędów skarbowych; kierowano wnioski o udzielenie pomocy w zakresie odzyskiwania należności od płatników przebywających poza granicami kraju za pośrednictwem Wydziału Realizacji Umów Międzynarodowych Oddziału ZUS w Opolu celem zwrócenia się o pomoc do instytucji zagranicznej; występowano z żądaniem wyjawienia majątku dłużnika w trybie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz Kodeksu postępowania cywilnego; kierowano wnioski

o udostępnienie danych do Starostw Powiatowych w zakresie posiadanych przez dłużnika nieruchomości oraz innych praw mogących stanowić przedmiot hipoteki.

(dowód: akta kontroli str. 57, 66-67)

**1.3.** Łączne kwoty należności z tytułu składek, uzyskane przez Oddział ZUS na drodze postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez uprawnione podmioty, wykazywały tendencje zwyżkową i wynosiły: w 2010 r. – 46,7 mln zł; w 2011 r. – 47,4 mln zł; w 2012 r. – 50,0 mln zł. W ramach egzekucji prowadzonej przez ZUS uzyskano: w 2010 r. – 19,2 mln zł (41,0% łącznej kwoty); w 2011 r. – 18,8 mln zł (39,7%); w 2012 r. – 22,0 mln zł (44,0%). Naczelnicy Urzędów Skarbowych wyegzekwowali: w 2010 r. – 11,5 mln zł (24,7% łącznej kwoty); w 2011 r. – 12,8 mln zł (27,0%); w 2012 r. – 13,3 mln zł (26,6%). Na drodze sądowej uzyskano: w 2010 r. – 6,5 mln zł (13,9% łącznej kwoty); w 2011 r. – 3,2 mln zł (6,8%); w 2012 r. – 5,1 mln zł (10,2%). Pozostałych wpłat dokonali dłużnicy po wdrożeniu egzekucji: w 2010 r. – 9,5 mln zł (20,3% łącznej kwoty); w 2011 r. – 12,5 mln zł (26,5%); w 2012 r. – 9,6 mln zł (19,2%). Oddział ZUS nie posiadał danych z jakiego rodzaju środka egzekucyjnego pochodziły należności wyegzekwowane przez naczelników urzędów skarbowych w latach 2010-2013 (I półrocze)<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 69, 70-71)

W latach 2010-2012 przychody ZUS z egzekucji prowadzonej przez Oddział ZUS (65,5% uzyskanych przychodów) oraz naczelników urzędów skarbowych (34,5%) wyniosły łącznie 128,1 mln zł. W poszczególnych latach, przychody te wzrastały i wynosiły: 39,6 mln zł w 2010 r.; 43,7 mln zł w 2011 r.; 44,8 mln zł w 2012 r. W I półroczu 2013 r. uzyskano łącznie 20,5 mln zł przychodów z prowadzonej egzekucji przez Oddział ZUS (71,0%) i naczelników urzędów skarbowych (29,0%).

(dowód: akta kontroli str. 10)

W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział ZUS nie prowadził ewidencji rodzajowej dodatkowych opłat pobranych od płatników składek, która umożliwiłaby wyodrębnienie i podanie ich liczby, wartości i procentowej wysokości naliczenia<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 408)

**1.4.** Oddział ZUS nie prowadził rodzajowej ewidencji kosztów egzekucji w szczególności pozwalającej wyodrębnić, za lata 2010-2013 (I półrocze), dane o wysokości wydatków związanych z własną egzekucją należności z tyt. składek. Wydatki związane z egzekucją należności z tyt. składek na ubezpieczenia społeczne, prowadzoną przez naczelników urzędów skarbowych, wynosiły na koniec poszczególnych okresów odpowiednio: 1,33 mln zł; 888 tys. zł; 925 tys. zł; 391 tys. zł. Wydatki poniesione na egzekwowanie należności w drodze egzekucji sądowej, wynosiły: 39 tys. zł; 53 tys. zł; 52 tys. zł; 17 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 407)

**2.** Według Dyrektora Oddziału ZUS rzeczywisty stan zadłużenia płatnika składek ustalany jest w oparciu o pełną analizę dokumentacji oraz rozliczone konto w aplikacji FW za cały okres prowadzenia działalności gospodarczej. Wyjaśniając w jakim terminie od wystąpienia należności z tytułu składek na koncie płatnika, informacja ta była znana Oddziałowi ZUS, Dyrektor Oddziału ZUS podała: „Oddział otrzymywał informacje dotyczące braku wpłat poprzez aplikację Brak Wpłat (BW), która zasilana była informacjami o płatnikach z brakiem wpłat za dany miesiąc,

<sup>8</sup> Przyczyną braku tych danych był przyjęty w Oddziale ZUS sposób ewidencjonowania wpływów z egzekucji prowadzonej przez naczelników Urzędów Skarbowych.

<sup>9</sup> art. 24 ust. 1 a) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

w okresie do czerwca 2012 r. (dot. należności za kwiecień 2012 r.) - raz w miesiącu, natomiast w okresie od września 2012 r. do marca 2013 r. - raz na kwartał (z należnościami za okres od maja 2012 r. do stycznia 2013 r.). Wskazana aplikacja zasilana była w miesiącu następnym po obowiązującym terminie płatności składek". W 2012 r. Oddział ZUS otrzymał z Departamentu Realizacji Dochodów ZUS cztery listy szacowanego zadłużenia (5 marca; 25 kwietnia; 12 września i 26 października), a w I półroczu 2013 r. otrzymano jedną listę szacowanego zadłużenia (27 lutego).

(dowód: akta kontroli str. 57, 64, 67)

Dyrektor Oddziału ZUS wyjaśniła, że „każdorazowo po otrzymaniu informacji dotyczącej płatników składek posiadających zadłużenie, pracownik rozliczeń zobowiązany jest do rozliczenia w aplikacji FW danego konta z uwzględnieniem dokumentów rozliczeniowych oraz wpłat znajdujących się w Kompleksowym Systemie Informatycznym (KSI) na dzień rozliczenia, ustalenia faktycznego stanu zadłużenia za cały okres prowadzenia działalności gospodarczej oraz wdrożenia działań zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Ponadto, poza wskazanymi instrumentami pomocniczymi każdy pracownik rozliczeń ma przydzielony zakres płatników. Ma zatem wiedzę w oparciu o wcześniejsze działania, który z płatników składek nie reguluje na bieżąco należności, co pozwala na sukcesywne wdrażanie postępowania egzekucyjnego. Aplikacja FW jest instrumentem pozwalającym na ustalenie rzeczywistego stanu zadłużenia płatnika składek, zatem Oddział nie zgłaszał do Centrali ZUS problemów, związanych z brakiem możliwości jego ustalenia”.

(dowód: akta kontroli str. 57, 67, 68)

3. Szczegółowe badania dokumentacji źródłowych 5 płatników składek o najwyższym szacowanym<sup>10</sup> zadłużeniu (w łącznej wysokości 1,4 mln zł) z adnotacjami „potencjalnie bez egzekucji” wykazały, że wobec jednego płatnika (NIP 6191280768) z potencjalnym zadłużeniem 75.287,37 zł, postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte, a od 22 marca 2013 r. prowadził je Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kępnie. Natomiast czterej pozostali płatnicy objęci badaniem, o łącznym „szacowanym zadłużeniu” 1,3 mln zł, zadłużenia na dzień 1 listopada 2012 r. nie posiadali. Nie przeprowadzono szczegółowego badania dokumentacji 5 płatników składek o najwyższym zadłużeniu na koniec I kwartału 2013 r., wobec których Oddział ZUS nie podjął działań egzekucyjnych. Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek podała, że na dzień 19 września 2013 r. nie jest w stanie wygenerować listy płatników składek za I półrocze 2013 r., posiadających zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek, z danymi o niewdrożeniu wobec nich postępowania egzekucyjnego, na podstawie której byłby możliwy losowy dobór płatników do badań szczegółowych.

(dowód: akta kontroli str. 20-26, 27-44, 45-56, 64)

Wyjaśniając, czy i w jakim stopniu tzw. „Listy szacowanego zadłużenia” (w 2012 r. otrzymywane 4 krotnie z Departamentu Realizacji Dochodów ZUS) pomagały Wydziałowi Rozliczeń Kont Płatników Składek w latach 2012-2013 (I półrocze) niezwłocznie wszczynać postępowanie egzekucyjne (ustalenie stanu należności, podjęcie działań przedegzekucyjnych) wobec płatników składek zalegających z ich zapłatą oraz jaki zakres danych z tych list był wykorzystywany przy wszczynaniu postępowania egzekucyjnego, Naczelnik Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek podała, że do podjęcia działań egzekucyjnych istotnymi informacjami były:

<sup>10</sup> wg danych z tzw. „Listy szacowanego zadłużenia” na dzień 1.11.2012 r., przekazanej Oddziałowi ZUS przez Departament Realizacji Dochodów ZUS.

„potencjalne zadłużenie”; „wysokość zadłużenia” oraz „daty ostatniego potwierdzenia stanów w aplikacji FW”.

(dowód: akta kontroli str. 60, 64)

Analizę prawidłowości postępowania egzekucyjnego w Oddziale ZUS (przedstawioną w pkt. **3A-3G**), przeprowadzono na losowo dobranych 30 dokumentacjach postępowania egzekucyjnego (po 15 dokumentacji z 2012 r. i z I półrocza 2013 r.).

**3A.30** zbadanych postępowań egzekucyjnych zostało wszczętych po rozliczeniu kont płatników zalegających z zapłatą należności ZUS z tyt. składek, w łącznej kwocie 4,95 mln. zł. W ramach działań przedegzekucyjnych, 29 dłużnikom doręczono niezwłocznie upomnienia wzywające do wykonania obowiązku zapłaty należności z tyt. składek ZUS lub decyzje stwierdzające wysokość zadłużenia. Było to zgodne z wydanym na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisem § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>11</sup> - dalej „rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy”, który zobowiązywał wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych oraz z obowiązującymi w ZUS od 1 czerwca 2012 r. „Standardami rozliczeń kont płatników składek”, które nakazywały kierować należność do przymusowego dochodzenia raz na kwartał. W 30 zbadanych postępowaniach (100%), po sprawdzeniu kompletności danych, zlecenia wdrożenia egzekucji zostały zarejestrowane w ewidencji spraw kierowanych do egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816, 1086, 1102-1103)

**3B.** Oddział ZUS dokonywał analizy stanu majątkowego 30 losowo dobranych zadłużonych płatników, pod kątem możliwości wdrożenia egzekucji administracyjnej. W pięciu zbadanych sprawach (16,7%) informacje o majątku dłużnika, uzupełniono po ich uzyskaniu od innych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816)

**3C.** W 30 zbadanych sprawach, tytułami wykonawczymi objęto należności dotyczące jednego z 3 rodzajów składek (na ubezpieczenie społeczne; na ubezpieczenie zdrowotne; na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). W 28 sprawach (93,3%) tytuły wykonawcze zawierały dane określone w art. 27 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup>, w dalszej treści „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W 24 zbadanych sprawach (80%), tytuły wykonawcze wystawiono niezwłocznie po doręczeniu zobowiązanemu upomnienia, co było zgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy. W sześciu postępowaniach (20%) wystawiono je ze zwłoką przekraczającą nawet 12 miesięcy. W 30 sprawach, na podstawie tytułów wykonawczych, wystawiono zawiadomienia o zajęciu składnika majątku dłużnika (rachunku bankowego). W 29 zbadanych sprawach postępowanie egzekucyjne wdrożono niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816)

**3D.** Spośród 30 zbadanych spraw, 8 spraw (26,7%) przekazano niezwłocznie naczelnikom urzędów skarbowych celem prowadzenia dalszej egzekucji należności

<sup>11</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 137, poz. 1541

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

co było zgodne z § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy, 20 spraw (66,7%) nie wymagało takiego przekazania (m.in. z uwagi na ściągnięcie składek przez ZUS bądź egzekwowanie należności na drodze sądowej). Dziewięć spraw kierowanych do egzekucji administracyjnej (90%), przekazano wraz z kompletem dokumentów właściwym naczelnikom urzędów skarbowych. Za wyjątkiem 2 przypadków, kierowane do naczelników urzędów skarbowych tytuły wykonawcze nie zawierały wad uniemożliwiających prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Przed przekazaniem spraw naczelnikom urzędów skarbowych, Dyrektor Oddziału ZUS prowadził własną egzekucję z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków określonych w art. 19 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie stwierdzono nieuzasadnionego przypadku skierowania wniosku do naczelnika Urzędu Skarbowego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W zbadanych sprawach, naczelnicy urzędów skarbowych nie egzekwowali należności ZUS ze świadczeń przeznaczonych na zaopatrzenie emerytalne lub ubezpieczenie społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816, 1104-1106)

**3E.** Wśród 30 zbadanych spraw, w 7 sprawach (4 - w 2012 r. oraz 3 - w I półroczu 2013 r.) wystąpił zbieg egzekucji. Oddział ZUS niezwłocznie przekazał właściwym organom egzekucyjnym (naczelnikom urzędów skarbowych i komornikom sądowym) kompletne dokumentacje spraw objętych zbiegiem egzekucji, a Dyrektor Oddziału wstrzymał własne czynności egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816)

**3F.** W 30 sprawach poddanych szczegółowej analizie, 6 dotyczyło wyegzekwowania należności ZUS na drodze postępowania sądowego. W tych postępowaniach Oddział ZUS na bieżąco zawiadamiał organ egzekucyjny o każdej zmianie wysokości należności objętej tytułem wykonawczym. W 8 postępowaniach, w których naczelnicy urzędów skarbowych zwrócili Oddziałowi ZUS tytuły wykonawcze (na łączną kwotę 520.105,40 zł), postępowania egzekucyjne zostały umorzone na podstawie przepisu art. 59 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po stwierdzeniu że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 156-402, 529-611)

**3G.** Spośród 30 zbadanych spraw, w 2 (zakończonych umorzeniem postępowania przez naczelników urzędów skarbowych po stwierdzeniu, że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne) Oddział ZUS, kierując się uprawnieniem określonym w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy, występował do organów egzekucji administracyjnej o podanie informacji o sposobie realizacji wniosku o prowadzenie egzekucji. Przykładowo, pismem nr 260800/RED/44/2012 z dnia 20 sierpnia 2012 r. Inspektorat w Wolsztynie domagał się od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wolsztynie udzielenia informacji o przebiegu postępowania egzekucyjnego przeciwko płatnikowi (NIP 9231617946), podczas gdy przedmiotowe postępowanie zostało umorzone w dniu 25 czerwca 2012 r. W pozostałych 28 sprawach<sup>13</sup> ww. informacji nie domagano się, m.in. stosując wytyczne ZUS w sprawie monitorowania (nie rzadziej niż raz w kwartale) skuteczności postępowania egzekucyjnego przy wykorzystaniu Aplikacji FW.

<sup>13</sup> Wśród 28 spraw, 8 dotyczyło ściągniętych należności; 6 umorzenia postępowania przez naczelników Urzędów Skarbowych wskutek nieściągalności; 8 dotyczyło tytułów wycofanych; 6 spraw dotyczyło tytułów zrealizowanych przez komorników sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816, 1087-1088, 1106-1122, 1133-1134)

Od maja 2013 r. Oddział ZUS został wyposażony w oprogramowanie umożliwiające w sposób bieżący monitorowanie w urzędach skarbowych efektywności i skuteczności wdrożonych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 66, 160, 280)

4. Oddział ZUS stosował komputerowy „System Automatycznego Rozliczania Składek” (ARS), który wspierał proces prowadzonej egzekucji i proces udzielania ulg (umorzeń, odroczeń, układów ratalnych) oraz umożliwiał bieżące i pełne monitorowanie obu procesów. Od 1 stycznia 2011 r. ARS został uzupełniony o „Podsystem Dochodzenia Należności” z aplikacją FW, w zakresie procesu egzekucji należności oraz jego bieżącego i pełnego monitorowania. W latach 2010-2013 (I półrocze) Oddział ZUS nie stwierdził przypadków braku dostępu do danych niezbędnych do sprawnego i prawidłowego przebiegu procesu egzekucji i procesu udzielania ulg. Natomiast Centrala ZUS wygenerowała dane, z których wynika, że w 2011 r. odnotowano 207 zgłoszeń Oddziału ZUS o braku dostępności lub utrudnieniach w pracy aplikacji FW; w 2012 r. takich zgłoszeń było 293, a w I półroczu 2013 r. – 292 zgłoszenia. Przykładowo, zgłaszano że: aplikacja FW nie otwiera się; występuje brak możliwości wystawienia zaświadczenia o niezaleganiu; inną wysokość odsetek generuje aplikacja FW, a inna obowiązuje w dniu wygenerowania dokumentu; występuje brak możliwości przypisania referenta egzekucji przez kierownika egzekucji; w tytułach wykonawczych wysyłanych do Urzędu Skarbowego w części B w poz. 36 generuje się błędna data od której należy rozliczać odsetki; przy potwierdzaniu stanów konta w aplikacji FW, lista kontrolna pokazuje komunikat o nieterminowej wpłacie; aplikacja FW bardzo wolno działa; aplikacja FW nie była dostosowana do zmienionego przepisu art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; nie można zalogować się do aplikacji FW; występują problemy związane z odpisywaniem kosztów egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej; często brakowało komunikacji z serwerem FW; aplikacja FW nie działała na żadnej stacji roboczej; występuje brak możliwości rozliczenia konta płatnika; nie można wprowadzić poprawnie wpłat egzekucyjnych na zajęcia wystawione w aplikacji FW; nie jest możliwe przesłanie not kosztów egzekucyjnych do Centrali ZUS; niemożliwe było wydrukowanie upomnień i tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1090, 1138-1170)

5. W badanym okresie, Oddział ZUS stosował m.in. następujące działania zwiększające efektywności egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne: zabezpieczenia należności na nieruchomości dłużnika (1.402 działań w 2010 r.; 1.188 w 2011 r.; 1.819 w 2012 r. i 987 w I półroczu 2013 r.); zabezpieczenia należności na ruchomości dłużnika (416 w 2010 r.; 283 w 2011 r.; 326 w 2012 r. i 178 w I półroczu 2013 r.); wydanie decyzji przenoszącej odpowiedzialność dłużnika na osoby trzecie i na spadkobierców (łącznie 179 w 2010 r.; 240 w 2011 r.; 179 w 2012 r. i 96 w I półroczu 2013 r.). Postępowanie egzekucyjne z nieruchomości dłużnika (egzekucja sądowa) wszczynano w 8 sprawach, po 4 w 2010 r. i 2011 r. Zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłaceniem składek, kierowano łącznie w 53 przypadkach, z tego w 2010 r. – 25 zawiadomień; w 2011 r. – 21; w 2012 r. – 3; w I półroczu 2013 r. – 4 zawiadomienia. Wniosek o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych złożono: w 48 przypadkach w 2010 r.; 74 – w 2011 r.; 86 – w 2012 r.; 51 – w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 63)

Dyrektor Oddziału ZUS podała, że przyczyną malejącej liczby zawiadomień prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niepłaceniu przez zobowiązanych składek na ubezpieczenie społeczne, jest ogłoszona w 2010 r. uchwała Sądu Najwyższego, zgodnie z którą niedopuszczalne jest wielokrotne karanie za to samo wykroczenie (wymierzenie dodatkowej opłaty oraz zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa).

(dowód: akta kontroli str. 1088, 1107)

**5.1.** W latach 2010-2013 (I półrocze) malała liczba sankcji stosowanych przez Oddział ZUS wobec płatników składek uchylających się od ich terminowego płacenia. Oddział ZUS wymierzył płatnikom opłaty dodatkowe za nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości, i tak: w 2010 r. - 958 decyzji na łączną kwotę 255,7 tys. zł; w 2011 r. – 254 decyzje na łączną kwotę 86,4 tys. zł; w 2012 r. – 67 decyzji na łączną 14,4 tys. zł; w I półroczu 2013 r. – 68 decyzji na łączną kwotę 72,6 tys. zł. Liczba wniosków skierowanych przez Oddział ZUS do sądu o ukaranie grzywną (art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), wynosiła odpowiednio: 636; 398; 352; 259.

(dowód: akta kontroli str. 410)

**5.2.** W latach 2010-2013 (I półrocze) Wydział Kontroli Płatników Składek Oddziału ZUS przeprowadził odpowiednio: 28; 61; 62 i 11 kontroli płatników składek. W wyniku tych kontroli: w 2010 r. m.in. dokonano przypisu składek na kwotę 2.265,97 zł; w 2012 r. ustalono majątek 45 dłużników, w 15 przypadkach majątku nie udało się ustalić, w 5 sprawach skierowano wnioski do sądu o ukaranie płatników składek za udaremnianie przeprowadzenia kontroli (sąd wymierzył kary grzywny na łączną kwotę 2.750 zł). W I półroczu 2013 r. Wydział Kontroli Płatników Składek m.in. w 10 przypadkach przeprowadził spis majątku dłużników; w 2 sprawach, na wniosek Wydziału Kontroli, sąd wymierzył grzywnę na łączną kwotę 800,00 zł za udaremnianie przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 411, 612, 817-819, 1064-1085)

W latach 2012-2013 (I półrocze) Wydział Kontroli Płatników Składek nie opracowywał planów kontroli związanych z prowadzonym wobec płatników składek postępowaniem egzekucyjnym. Kontrole te, zgodnie z wytycznymi Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 października 2009 r. w sprawie zasad planowania, monitorowania i realizacji planów kontroli płatników składek oraz zasad sporządzania sprawozdań i informacji z realizacji zadań w zakresie kontroli płatników składek, przeprowadzane są wyłącznie na podstawie wniosków kierowanych przez Wydział Realizacji Dochodów Oddziału ZUS. W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. Wydział Realizacji Dochodów Oddziału ZUS zlecił Wydziałowi Kontroli Płatników Składek przeprowadzenie ogółem 73 kontroli płatników zalegających z opłatą należności z tytułu składek. Sposób przeprowadzenia kontroli przez Wydział Kontroli Płatników Składek określały „Zasady i tryb dokonywania przez inspektorów Zakładu oględzin i spisu składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek i osób, które pobrały nienależne świadczenia”, opracowane w maju 2003 r. przez Departament Kontroli Płatników Składek ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 612, 817-819, 1065-1085)

**6.** Naczelnicy urzędów skarbowych przewlekłe prowadzili egzekucję należności ZUS. Liczba postępowań egzekucyjnych, prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych, które w latach 2010-2013 (I półrocze) trwały powyżej trzech lat, wzrastała i wynosiła: 64.023 w 2010 r.; 76.988 w 2011 r.; 99.942 w 2012 r.; 78.727

w I półroczu 2013 r. Natomiast liczba takich postępowań, które zakończono przed upływem trzech miesięcy, malała i wynosiła: 56.297 w 2010 r.; 52.736 w 2011 r.; 45.310 w 2012 r. 33.539 spraw w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 409, 1089)

Jako jedyną nieprawidłowość w pracy urzędów skarbowych przy realizacji wniosków o prowadzenie egzekucji, Oddział ZUS uznał zwrot tytułów wykonawczych z protokołem nieściągalności wobec dłużników prowadzących działalność, posiadających stałą siedzibę i zatrudniających pracowników. Sytuacja taka wystąpiła w: 2010 r. – 5 krotnie (dochodzona kwota należności – 596,6 tys. zł); 2011 r. – 3 krotnie (183,8 tys. zł); 2012 r. – 2 (59,1 tys. zł); I półroczu 2013 r. – 4 krotnie (984,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 820)

**6.1.** W latach 2010-2013 (I półrocze), Oddział ZUS skierował do naczelników urzędów skarbowych ogółem 3 skargi na czynności egzekucyjne, z tego 2 skargi w 2012 r. oraz 1 skargę w I półroczu 2013 r. Liczba odwołań Oddziału ZUS od postanowień naczelników urzędów skarbowych do dyrektora Izby Skarbowej wzrastała i wynosiła: w 2010 r. – 2 odwołania; w 2011 r. – 8 odwołań; w 2012 r. – 27 odwołań; w I półroczu 2013 r. – 11 odwołań. Liczba odwołań Oddziału ZUS uwzględniona w postępowaniu odwoławczym wynosiła odpowiednio: 0; 5 (63%); 18 (67%); 3 (27%).

(dowód: akta kontroli str. 412)

**6.2.** W latach 2010-2013 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności z tytułu składek z winy urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 413-415)

**6.3.** Innymi działaniami, podejmowanymi m.in. w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy realizacji tytułów wykonawczych, były spotkania przedstawicieli Oddziału ZUS z reprezentantami urzędów skarbowych (po 1 spotkaniu w 2011 r. i w 2013 r.). Tematyka spotkań dotyczyła wzajemnej współpracy w procesie dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w tym efektywność prowadzonych działań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 57, 67)

**7.** Rozliczenia kosztów egzekucji należności z tytułu składek ZUS, dotyczące spraw objętych szczegółową analizą, były zgodne z zasadami określonymi w art.64-66 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 161-276, 281-402, 442-482, 488-496)

**8.** W 2012 r. Wydział Kontroli Wewnętrznej Oddziału ZUS przeprowadził 8 kontroli prawidłowości i terminowości dokonywania zabezpieczeń na majątku dłużnika należności z tytułu składek, uwzględnionych w rocznym planie kontroli. Kontrole przeprowadzono w 6 Inspektoratach ZUS (Jarocin, Kalisz, Kępno, Kościan, Leszno, Rawicz) oraz w 2 wydziałach uczestniczących w postępowaniu egzekucyjnym (Wydział Rozliczeń Kont Płatników Składek oraz Wydział Realizacji Dochodów). W 7 skontrolowanych jednostkach organizacyjnych stwierdzono „brak zabezpieczenia dalszych należności z tytułu składek” (łącznie u 43 płatników). Nieprawidłowość ta nie wystąpiła w leszczyńskim Inspektoracie, w którym kontrola wewnętrzna wykazała „brak decyzji niezbędnej do sporządzenia wniosku o wpis hipoteki dla 10 płatników składek”. Nie uwzględnienie przy zabezpieczaniu należności kosztów egzekucyjnych (u 14 płatników) stwierdzono w 4 kontrolowanych jednostkach, w tym w dwóch ww. wydziałach, a niezabezpieczenie dodatkowej opłaty (u 6 płatników)

stwierdzono w 4 Inspektoratach. W wyniku tych kontroli, Dyrektor Oddziału ZUS skierowała do 8 jednostek organizacyjnych łącznie 40 zaleceń pokontrolnych. Zalecenie „przeanalizowanie kont skontrolowanych płatników i dokonanie zabezpieczenia brakujących należności z tytułu składek” skierowano (za wyjątkiem Inspektoratu w Lesznie) do wszystkich kontrolowanych jednostek. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją kontrolowanych zagadnień zalecono 5 jednostkom, w tym obu wydziałom. Kierujący kontrolowanymi jednostkami poinformowali Dyrektora Oddziału ZUS o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Informacje te zostały uznane za wystarczające i stanowiły podstawę zakończenia kontroli. Przeprowadzone w 2012 r. kontrole prawidłowości i terminowości dokonywania zabezpieczeń na majątku dłużnika należności z tytułu składek, nie ujawniły wystąpienia przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 59, 61)

**9.** W latach 2010-2013 (I półrocze), do Oddziału ZUS zobowiązani płatnicy skierowali łącznie 10 skarg na przebieg postępowania egzekucyjnego, z tego w 2011 r. - 6 skarg, a w 2012 r. - 4 skargi. Jedną skargę (złożoną w 2012 r.) Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu uznał za uzasadnioną. W powyższym okresie, do Oddziału ZUS skierowano łącznie 37 zarzutów zobowiązanych płatników na przebieg postępowania egzekucyjnego, z tego, w 2010 r. - 13; w 2011 r. - 10; w 2012 r. - 12; w I półroczu 2013 r. - 2. Jako uzasadnione, uznano łącznie 9 zarzutów, z tego złożonych: w 2010 r. - 1; w 2011 r. i 2012 r. - po 4 zarzuty.

(dowód: akta kontroli str. 416)

Przedmiotem skargi, uznanej za uzasadnioną, było wszczęcie przez Dyrektora Oddziału ZUS egzekucji administracyjnej do majątku płatnika, na podstawie tytułów wykonawczych doręczonych zobowiązanemu w trybie art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup> (doręczenie zastępcze). Upomnienie oraz tytuły wykonawcze kierowano na adres, pod którym zobowiązany płatnik nigdy nie prowadził działalności gospodarczej. O wyegzekwowaniu z rachunku bankowego należności z tyt. składek ZUS, płatnik dowiedział się od dłużnika zajętej wierzytelności (banku prowadzącego rachunek bankowy płatnika) i wniósł skargę w terminie określonym w art. 54 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W postanowieniu nr EA-1/724-0084/12/1/MBZ z dnia 23 marca 2012 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu uznał skargę za uzasadnioną, dzieląc stanowisko skarżącego o pozbawieniu go możliwości skorzystania z przysługujących środków zaskarżenia oraz narażenia na dodatkowe koszty.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1100)

Stan faktyczny i prawny skargi uznanej za uzasadnioną został przedstawiony pracownikom Oddziału ZUS wykonującym czynności egzekucyjne oraz nadzorującym ich prace. Ponadto wszystkich pracowników Oddziału ZUS wykonujących czynności egzekucyjne objęto szkoleniem w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji, które w dniach 10 i 11 października 2013 r. przeprowadził przedstawiciel urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 1091, 1135)

**9.1.** W latach 2010-2013 (I półrocze), od rozstrzygnięć Oddziału ZUS złożono ogółem 98 odwołań, z tego: w 2010 r. - 36 odwołań; w 2011 r. - 43; w 2012 r. - 18; w I półroczu 2013 r. - 1 odwołanie. Z ogólnej liczby odwołań, w poszczególnych latach wniesiono odpowiednio: 21 odwołań dotyczących postępowania

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267

egzekucyjnego i 15 umorzenia należności; 9 i 33; 3 i 14; 1 odwołanie dotyczące umorzenia należności. W wyniku odwołań, w poszczególnych latach uchylono: 11; 6; 6; 1 decyzji (postanowień) Oddziału ZUS. W latach 2011 – 2012 ponownie rozpoznawano 2 sprawy (po 1 w każdym roku) dotyczące zaproponowanych płatnikom umów ratalnych.

(dowód: akta kontroli str. 417-418)

**10.** Oddział ZUS prowadził wielorakie działania w celu zdiagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek (tzw. szara strefa gospodarki). W jednej sprawie, w której płatnik notorycznie uchylał się od płacenia składek, Oddział ZUS wystąpił do sądu z wnioskiem o zakazanie prowadzenia działalności gospodarczej (sprawę rozpoznaje sąd). W celu zdiagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu zjawisk polegających m.in. na unikaniu lub zaniżaniu wysokości płaconych składek, Oddział ZUS współpracował z Głównym Inspektorem Pracy. W wyniku tych działań, w 9 postępowaniach stwierdzono nieprawdziwe dane do ustalenia składki (płatnicy składek dokonali koniecznych korek dokumentów); w 6 postępowaniach stwierdzono niezrealizowanie obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego (w 4 przypadkach wymaganego zgłoszenia dokonano, w 2 przypadkach sprawy skierowano do sądu); w 5 sprawach płatnicy składek zaniżyli dane o wynagrodzeniu - podstawie wymiaru składek (w 3 przypadkach dokonano korekty danych, a w 2 przypadkach sprawy rozstrzyga sąd).

(dowód: akta kontroli str. 1088, 1107, 1137)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**1.** W jednej sprawie, Inspektorat w Kościanie wystawił płatnikowi nr NIP 6981001739 (zadłużenie łączne 191.056,40 zł zostało wyegzekwowane) zbiorczo 9 upomnień od nr UPM260512005080 do nr UPM260512005088 dot. zapłaty składek na ubezpieczenie za okres: luty 2012-maj 2012, czerwiec 2012-sierpień 2012 dopiero w dniu 19 grudnia 2012 r. Było to niezgodne z wydanym na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisem § 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy, który zobowiązywał wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych oraz z obowiązującymi w ZUS od 1 czerwca 2012 r. „Standardami rozliczeń kont płatników składek”, które nakazywały kierować należność do przymusowego dochodzenia raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 483-487, 497-504, 1108-1118)

Dyrektor Oddziału ZUS m.in. wyjaśniła, że przyczyną opóźnienia w wystawieniu dłużnikowi upomnień było „duże obciążenie pracą na stanowisku ds. rozliczeń w Inspektoracie ZUS w Kościanie”.

(dowód: akta kontroli str. 1086, 1102)

**2.** W dwóch sprawach zakończonych zwrotem tytułów wykonawczych z powodu nieściągalności należności ZUS (na łączną kwotę 192.530,30 zł), tytuły przekazane naczelnikom urzędów skarbowych były wystawione nieprawidłowo.

**2.1.** W sprawie oznaczonej nr 2608440R-UPN12/00015, prowadzonej przez Inspektorat w Wolsztynie, zobowiązany płatnik prowadził działalność w formie spółki prawa cywilnego nie posiadającej osobowości prawnej. Wg przepisu art. 27 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli tytuł wykonawczy dotyczy należności spółki nieposiadającej osobowości prawnej, w tytule wykonawczym podaje się również imiona i nazwiska oraz adresy współników. W 35

tytułach wykonawczych (na łączną kwotę 101.270,20 zł) objętych wnioskiem Oddziału ZUS z dnia 26 marca 2012 r. o ich przekazanie do egzekucji Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Wolsztynie – nie podano imion i nazwisk oraz adresów współników. Przekazane tytuły wykonawcze, za okres od październik 2009 do lipiec 2010, wystawiono jednego dnia – 26 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 156-160, 205-226)

**2.2.** W sprawie oznaczonej nr 2601440R-UPN13/00005, prowadzonej przez Inspektorat w Jarocinie, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Jarocinie w dniu 9 stycznia 2013 r. zwrócił doręczony 17 grudnia 2012 r. tytuły wykonawcze (na łączną kwotę 91.260,10 zł), celem uzupełnienia brakujących wpisów w części L tytułów (dot. zestawienia kosztów egzekucyjnych) oraz uzupełnienia niezbędnej dokumentacji (odpowiedzi banku związanej z zajęciem rachunku bankowego). Niepodanie w tytułach egzekucyjnych poniesionych opłat za dokonane czynności egzekucyjne było niezgodne z przepisem art. 64 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 277-280, 281-324)

Dyrektor Oddziału ZUS m.in. wyjaśniła, że błąd pracownika Inspektoratu w Wolsztynie spowodował nieprawidłowe wystawienie tytułów wykonawczych w sprawie nr 2608440R-UPN12/00015, które zostały przyjęte do realizacji przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wolsztynie, a niedbalstwo pracowników Inspektoratu w Wolsztynie spowodowało wystawienie w jednym dniu (26 kwietnia 2011 r.) 35 tytułów wykonawczych za okres od październik 2009 do lipiec 2010. Dyrektor Oddziału ZUS podała, że osoby zatrudnione na stanowisku ds. egzekucji (wcześniej pracujące „w pionie zasiłków”) zostały przeszkolone z zakresu postępowania egzekucyjnego, a szkolenia będą kontynuowane. Zaniedbanie pracownika Inspektoratu w Jarocinie było przyczyną wycofania przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Jarocinie tytułów wykonawczych w sprawie nr 2601440R-UPN13/00005.

(dowód: akta kontroli str. 1086, 1103, 1136-1137)

**3.** W 6 zbadanych sprawach tytuły wykonawcze wystawiono ze zwłoką, co było niezgodne z § 5 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy oraz z obowiązującymi w ZUS od 1 czerwca 2012 r. „Standardami rozliczeń kont płatników składek”, które nakazywały kierować należność do przymusowego dochodzenia raz na kwartał. Tytuł wykonawczy nr Rb-3243/2009 na kwotę 1.197,40 zł tyt. składki na ubezpieczenie zdrowotne za luty 2009 wystawiono 30 października 2009 r., tj. 6 miesięcy od doręczenia upomnienia w dniu 30 kwietnia 2009 r. Tytuł wykonawczy nr TW1260811002669 na kwotę 3.344,00 zł obejmujący składkę na ubezpieczenie społeczne za marzec 2010 Inspektorat w Wolsztynie wystawił 2 czerwca 2011 r., a przedmiotowe upomnienie doręczył dłużnikowi 12 maja 2010 r. Ten sam Inspektorat w dniu 26 kwietnia 2011 r., wystawił tytuł wykonawczy nr TW1260811001761 obejmujący składki na ubezpieczenie społeczne za październik 2009 na kwotę 7.386,90 zł. Upomnienie poprzedzające ww. tytuł wykonawczy wystawiono ponad 12 miesięcy wcześniej tj. 9 kwietnia 2010 r. Tytuł wykonawczy nr TW1260811001790 dot. składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za lipiec 2010 na kwotę 537,60 zł Inspektorat w Wolsztynie wystawił 26 kwietnia 2011 r., a upomnienie wystawiono 7 miesięcy wcześniej – tj. 9 września 2010 r. Ww. tytuły wykonawcze zostały uwzględnione przez naczelników Urzędów Skarbowych w postanowieniach o umorzeniu postępowań egzekucyjnych. W postępowaniu zakończonym wycofaniem tytułu wykonawczego bez realizacji (płatnik oznaczony

NIP9680916291), Inspektorat w Kaliszu wystawił dopiero w dniu 11 lutego 2013 r. tytuł wykonawczy nr TW1260213001185 na kwotę 8.504,50 zł, który obejmował składkę na ubezpieczenie społeczne za czerwiec 2010. Przedmiotowe upomnienie doręczono zobowiązanemu płatnikowi w dniu 27 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 156-371, 772-816)

Dyrektor Oddziału ZUS m.in. wyjaśniła, że tytuły wykonawcze (nr Rb-3243/2009; nr TW1260811002669; nr TW1260811001761) zostały wystawione ze zwłoką z powodu niedbalstwa pracowników Inspektoratu w Wolsztynie. Przyczyną zwłoki w wystawieniu w Inspektoracie w Kaliszu tytułu wykonawczego nr TW1260213001185 był brak danych o zadłużeniu płatnika w stosowanej w Oddziale aplikacji BW (brak wpłaty). Po uzyskaniu przez Inspektorat w Kaliszu listy płatników z szacowanym zadłużeniem (28 listopada 2012 r.), wystawione zostało upomnienie i tytuł wykonawczy.

(dowód: akta kontroli str. 1087, 1103-1104)

4.W jednej sprawie (nr 260044OR-UPN12/00001), w której Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kaliszu umorzył postępowanie w dniu 11 maja 2012 r., postępowanie egzekucyjne wszczęto ze zwłoką 5 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji określającej dochodzoną należność (decyzja nr 454/2011/Z z dnia 18 lutego 2011 r.). Było to niezgodne z art. 3 § 1, art. 4, art. 6 § 1, art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz § 3 ust. 1, § 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 72-402, 419-816)

Dyrektor Oddziału ZUS wyjaśniła, że przyczyną zwłoki we wszczęciu postępowania egzekucyjnego było długotrwałe ustalanie przez Oddział ZUS majątku zobowiązanego, do którego można by skierować egzekucję.

(dowód: akta kontroli str. 1087, 1104)

5.Dwie sprawy spośród 10 zbadanych (20%), przekazano naczelnikom Urzędów Skarbowych ze zwłoką. Było to niezgodne z określonym w § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy, wymogiem niezwłocznego kierowania tytułu wykonawczego do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Jedna sprawa, dotyczyła postępowania nr 260844OR-UPN12/00015 zakończonego wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, które wszczęto przez Inspektorat w Wolsztynie niezwłocznie po wystawieniu tytułów wykonawczych - tego samego dnia 26 kwietnia 2011 r. Dalszą realizację 35 tytułów wykonawczych (na łączną kwotę 101.270,20 zł) przekazano Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Wolsztynie dopiero w dniu 26 marca 2012 r. Drugą sprawę, prowadził Inspektorat w Kaliszu, który w zestawieniu tytułów wykonawczych wycofanych w I półroczu 2013 r., wykazał 3 tytuły wykonawcze (nr TW1260213001185, nr TW1260213001186 i nr TW1260213001187 wystawione w dniu 11 lutego 2013 r.) na łączną kwotę 11.646,30 zł. Dopiero w toku kontroli NIK (15 października 2013 r.), przedmiotowe tytuły wykonawcze zostały przekazane Naczelnikowi Drugiego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Kaliszu celem dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 156-160, 205-226, 772-775, 781-816)

Dyrektor Oddziału ZUS wyjaśniła, że przyczyną zwłoki w przekazaniu Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Wolsztynie sprawy nr 260844OR-UPN12/00015 do dalszego prowadzenia egzekucji dopiero w dniu 26 marca 2012 r., było czasochłonne ustalanie przez Oddział ZUS majątku zobowiązanego, do którego można by

skierować egzekucję. Zwłokę w przekazaniu Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Kaliszu 3 tytułów wykonawczych (nr TW1260213001185, nr TW1260213001186 i nr TW1260213001187) spowodował pracownik Inspektoratu w Kaliszu, który dokonując wycofania tytułów wykonawczych z bazy aplikacji FW nie przekierował ich jednocześnie jako tytułów wykonawczych przekazanych Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Kaliszu celem dalszego prowadzenia egzekucji. Dyrektor Oddziału ZUS podała, że w związku z tą sprawą, zostanie wydane polecenie służbowe zwiększenia nadzoru nad prawidłowym i terminowym prowadzeniem postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 1087, 1104-1105, 1137)

6. Jedną, spośród 10 spraw kierowanych do naczelników urzędów skarbowych, przekazano niewłaściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego. Właściwym organem egzekucyjnym w postępowaniu wobec spółki z o.o. (sprawa oznaczona 2608440R-UPN12/00023, prowadzona przez Inspektorat w Wolsztynie) był Naczelnik Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu (art. 5 ust. 9b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych<sup>15</sup>), a nie Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu, do którego sprawę przekazano.

(dowód: akta kontroli str. 156-160, 186-204)

Dyrektor Oddziału ZUS wyjaśniła, że przyczyną skierowania do niewłaściwego naczelnika urzędu skarbowego tytułów wykonawczych dotyczących postępowania egzekucyjnego wobec spółki z o.o., był błąd pracownika na stanowisku ds. egzekucji w Inspektoracie w Wolsztynie. Zdaniem Dyrektora Oddziału ZUS, błąd ten nie wpłynął negatywnie na proces dochodzenia należności.

(dowód: akta kontroli str. 1087, 1106)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## **2. Realizacja przez ZUS uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek**

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2010-2013 (I półrocze) malała liczba i kwota udzielonych w Oddziale ZUS umorzeń należności z tyt. składek ZUS. Wynosiła ona w poszczególnych okresach odpowiednio: 605 umorzeń na łączną kwotę 1.900 tys. zł; 73 umorzenia na kwotę 306,6 tys. zł; 26 umorzeń na kwotę 29,8 tys. zł; 59 umorzeń na kwotę 328 tys. zł. W tym samym czasie, wzrastała liczba i kwota odroczonej płatności należności z tyt. składek ZUS, która kształtowała się odpowiednio: 1 odroczonej płatności na kwotę 63 tys. zł; 4 płatności na kwotę 132 tys. zł; 9 płatności na kwotę 266,6 tys. zł; brak odroczeń. W latach 2010-2013 (I półrocze), malała liczba zawieranych w Oddziale ZUS układów ratalnych w spłacie należności z tyt. składek ZUS. Kształtowała się ona odpowiednio: 350 układów ratalnych na kwotę 7.571,7 tys. zł; 303 układy ratalne na kwotę 7.589 tys. zł; 294 układy ratalne na kwotę 7.077 tys. zł; 105 układów ratalnych na kwotę 8.135 tys. zł. W poszczególnych latach okresu 2010-2013 (I półrocze), malała liczba i kwota wymierzonych przez Oddział ZUS opłat dodatkowych, które wynosiły odpowiednio: 958 opłat dodatkowych na kwotę 255,7 tys. zł; 254 opłaty na kwotę 86,4 tys. zł; 67 opłat na kwotę 14,4 tys. zł; 68 opłat na kwotę 72,6 tys. zł. Oddział ZUS uzyskał, w poszczególnych latach okresu 2010-

<sup>15</sup> Dz. U. z 2004r., Nr 121, poz. 1267 ze zm.

2013 (I półrocze), przychody z tyt. opłat prolongacyjnych w następujących wysokościach: 3.084 tys. zł; 3.165 tys. zł; 2.959,7 tys. zł; 2.003,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1063)

Zdaniem Dyrektora Oddziału ZUS przyczyną spadku, w latach 2010-2012, liczby umorzeń należności z tyt. składek ZUS, jest malejącą liczbą wniosków o umorzenie składanych przez osoby prowadzące działalność gospodarczą i jednocześnie pobierające zasiłek macierzyński. Spadek liczby i kwot opłat dodatkowych wymierzanych płatnikom spowodowała ogłoszona w 2010 r. uchwała Sądu Najwyższego o niedopuszczalności kilkukrotnego karania za to samo wykroczenie. Dyrektor Oddziału ZUS podała, że przyczyną spadku liczby układów ratalnych była coraz mniejsza liczba wnioskodawców spełniających warunki układu ratalnego. Natomiast wzrost liczby wnioskujących, spełniających kryteria odroczenia terminu płatności składek, był przyczyną wzrostu tego rodzaju ulgi w latach 2010-2012.

(dowód: akta kontroli str. 1091, 1135-1136)

**2.** Prawidłowość udzielenia w latach 2012-2013 ulg w spłacie należności z tyt. składek ZUS, zbadano na próbie 24 spraw o łącznej wartości 2.580,6 tys. zł, obejmującej po 5 umorzeń i po 5 układów ratalnych w każdym badanym roku oraz 100% spraw dotyczących odroczenia terminu płatności (w 2012 r. – 3 sprawy, w 2013 r. – 1 sprawa).

(dowód: akta kontroli str. 853-861, 862, 917, 949, 980, 1022, 1037)

**2.1.** W 24 zbadanych sprawach, Oddział ZUS zgromadził kompletną dokumentację potwierdzającą m.in. rodzaj i wysokość przyznanej ulgi. Udzielenie ulg było poprzedzone dokonaniem własnych ustaleń Oddziału ZUS w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o ich przyznanie. Udzielone ulgi (odroczenie terminu płatności, układ ratalny) nie dotyczyły należności umorzonych. 10 umorzeń należności (100% zbadanych) na łączną kwotę 153,5 tys. zł, dokonano w sytuacji całkowitej ich nieściągalności. W 5 zbadanych sprawach (50%), umorzenia należności były poprzedzone nieskutecznymi postępowaniami egzekucyjnymi (w 3 sprawach zobowiązani zmarli nie pozostawiając żadnego majątku; w 1 sprawie majątek upadłej spółki nie wystarczył na pokrycie kosztów postępowania; 1 osobie zobowiązanej umorzono należność z uwagi na zbyt ciężkie skutki dla niej i jej rodziny). W pozostałych 5 sprawach, umorzeń dokonano zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Prawo bankowe<sup>16</sup>. W 10 sprawach zakończonych umorzeniem należności (100%) wydano decyzje administracyjne. Nie stwierdzono przypadków uprzedniego zabezpieczenia umorzonych należności poprzez wpis hipoteki do księgi wieczystej dłużnika lub poprzez dokonanie zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika. Zbadane wnioski o przyznanie ulg zostały pozytywnie zaopiniowane przez komisję ds. ulg i umorzeń działającą w Oddziale ZUS, a wydane opinie znajdowały uzasadnienie w zgromadzonej dokumentacji. Udzielenie ulg odbywało się zgodnie z „Instrukcją w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”<sup>17</sup>. Zawarto 10 układów ratalnych, na łączną kwotę 1.999,8 tys. zł z 10 podmiotami. Trzy układy ratalne zostały zerwane przez zobowiązanych, z uwagi na niedotrzymanie określonych w umowie warunków spłaty. Odroczenia terminu spłaty należności z tyt. składek

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 71, poz. 609

<sup>17</sup> Instrukcja została wprowadzona uchwałą nr 12/2010 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 27 stycznia 2010 r. oraz zmieniona uchwałą nr 13/2011 z dnia 30 marca 2011 r.

ZUS (na łączną kwotę 427,3 tys. zł) udzielono dwukrotnie 2 spółkom prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 821-852, 853-1049)

**2.2.** W latach 2012-2013 (I półrocze) Oddział ZUS zaewidencjonował 18 wniosków o udzielenie ulgi w spłacie należności z tyt. składek ZUS, w trybie przepisów art. 55 i art. 57 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup>. Wszystkie wnioski złożono w 2012 r. Trzy wnioski<sup>19</sup> spośród 18 złożonych, które zostały rozpatrzone pozytywnie, objęto szczegółowym badaniem. Udzielenie ulg polegało na ustaleniu, w drodze umowy, harmonogramu ratalnej spłaty „należności cywilnoprawnych wynikających z wpisanej na rzecz wierzyciela (Oddział ZUS) hipoteki przymusowej”. Trzy wnioski o przyznanie ulg zostały pozytywnie zaopiniowane przez komisję ds. ulg i umorzeń działającą w Oddziale ZUS, a wydane opinie znajdowały uzasadnienie w prowadzonej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1062)

**2.3.** Istniejący system informatyczny wspierający w Oddziale ZUS proces udzielania ulg, umożliwiał generowanie listy płatników, którym przyznano ulgi oraz płatników, którzy nie wywiązywali się z realizacji udzielonych ulg. Bieżący i pełny monitoring procesu udzielania ulg w Oddziale ZUS, wymagał czynnego udziału pracowników zatrudnionych w 4 jednostkach organizacyjnych ZUS (w Ostrowie Wielkopolskim, Rawiczu, Kaliszu, Kępnie).

(dowód: akta kontroli str. 1101)

W latach 2010-2013 (I półrocze) nie wystąpiły niesprawności systemu informatycznego ograniczające dostęp pracownikom Oddziału ZUS do danych niezbędnych do sprawnego i prawidłowego przebiegu procesu prowadzenia postępowania egzekucyjnego i udzielania ulg.

(dowód: akta kontroli str. 1091, 1136)

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu usprawnienie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>18</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>19</sup> Trzy zbadane sprawy oznaczono: RED/8/2012/WCP dot. kwoty 251.885,67 zł; RED/12/2012/WCP dot. kwoty 6.619,72 zł; RED/13/2012/WCP dot. kwoty 3.635,30 zł.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, dnia 26 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Mariusz Kubiak  
Gł. specjalista kontroli państwowej

p. o. Dyrektora  
Grzegorz Malesiński

.....  
podpis

.....  
podpis