



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-22-02/2013
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
ipo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/112 – Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	Zuzanna Kaźmierczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87737 z 9 października 2013 r. Bartosz Tomczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87728 z 25 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Poznaniu, ul. Dąbrowskiego 12, 60-908 Poznań (dalej: Oddział)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maria Nowak, Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddziału w Poznaniu (dalej: Dyrektor Oddziału). (dowód: akta kontroli str. 4A)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, skuteczność działań Dyrektora Oddziału w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne² w latach 2012-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dyrektor Oddziału, w skontrolowanych postępowaniach, korzystał z dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. Podejmował również działania na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji. Postępowania w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek prowadzone były w Oddziale rzetelnie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowości prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Zbyt długi był również okres oczekiwania płatników na wydanie decyzji w części spraw dotyczących umorzeń oraz w sprawach wniesionych zarzutów na czynności egzekucyjne. Ponadto w żadnym ze zbadanych przypadków niezakończono sprawę w terminie, Oddział nie zawiadamiał o tym strony postępowania i nie wskazywał nowego terminu zakończenia sprawy.

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

² Należności te obejmowały składki z tytułu na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotnego, FP, FGŚP, FEP, odsetek za zwłokę, kosztów egzekucyjnych, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W Oddziale stan należności z tytułu zaległych składek w latach 2010-2013 (I półrocze) wzrastał i wyniósł odpowiednio: 730.176,4 tys. zł, 828.026,4 tys. zł, 919.361,8 tys. zł, 1.137.468,8 tys. zł.

Spowodowane to było, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału, brakiem systematyczności w regulowaniu składek lub zaprzestaniu ich opłacania w wyniku pogarszającej się sytuacji finansowej płatników składek. Drugim czynnikiem były prowadzone przez pracowników Oddziału postępowania wyjaśniające względem płatników oraz ujawnione przez kontrole przeprowadzane u płatników nieprawidłowości. Wystąpiły również przypadki wygenerowania danych o znacznych kwotach szacowanego zadłużenia dla płatników nie tylko nieposiadających zaległości (dane te zostały wygenerowane i przekazane do Oddziału przez Centralę ZUS), ale też opłacających składki terminowo. Istotne znaczenie w tych przypadkach odgrywała data uaktualnienia rozliczeń dla płatnika oraz data szacowania salda. Zbieżność tych dat mogła powodować sytuacje, w których na kontach płatników były już zaewidencjonowane deklaracje rozliczeniowe, a nie zostały jeszcze zaksięgowane wpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 255, 524-525, 586)

1.1.2. Wzrosła również liczba skierowanych do realizacji w latach 2010-2011 tytułów wykonawczych w egzekucji prowadzonej przez Oddział (z 181 tys. na kwotę 135.785,7 tys. zł do 219 tys. na kwotę 183.760,8 tys. zł). W latach 2012-2013 do realizacji skierowano mniejszą liczbę tytułów wykonawczych (144 tys. na kwotę 229.611,5 tys. zł oraz 54 tys. tytułów na kwotę 83.847,4 tys. zł.). Spowodowane to było, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału, wprowadzeniem od września 2011 r. w aplikacji FW³ możliwości wystawiania wielopozycyjnych upomnień, a w ich konsekwencji wielopozycyjnych tytułów wykonawczych (wcześniej wystawiane były wyłącznie jednopozycyjne tytuły wykonawcze). Należy zauważyć, że spadek liczby tytułów wystawionych nie był równoznaczny ze spadkiem liczby należności z tytułu składek kierowanych do postępowania egzekucyjnego.

W przypadku egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe liczba skierowanych przez Oddział do realizacji tytułów wykonawczych początkowo malała (z 49 tys. tytułów w 2010 r. na 42 tys. tytułów w 2011 r.), a od 2012 r. wzrastała (odpowiednio 44 tys. tytułów i 25 tys. tytułów w I półroczu 2013 r.). Kwoty, na jakie zostały wystawione te tytuły, systematycznie wzrastały i wyniosły odpowiednio: 38.220 tys. zł, 38.878,5 tys. zł, 61.238,4 tys. zł oraz 34.635,7 tys. zł.

W przypadku egzekucji prowadzonej w pozostałym trybie (egzekucja sądowa lub prowadzona przez syndyka masy upadłościowej), liczba i kwota skierowanych przez Oddział do realizacji tytułów wykonawczych wyniosła: 13 tys. tytułów na kwotę 18.685,8 tys. zł, 21 tys. tytułów na kwotę 41.815,5 tys. zł, 20 tys. tytułów na kwotę 37.642,3 tys. zł, 9 tys. tytułów na kwotę 18.013,9 tys. zł.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że na liczbę tytułów wykonawczych oraz kwoty skierowane do naczelników urzędów skarbowych mają wpływ ustawowe zapisy, które obligują dyrektora oddziału do przekazywania postępowań w sytuacjach

³ Moduł obsługi tytułów wykonawczych.

wystąpienia zbiegu egzekucyjnego lub wystąpienia okoliczności bezskutecznej egzekucji prowadzonej we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 256, 525-526)

1.1.3. Efektywność egzekucji prowadzonej przez Dyrektora Oddziału nieznacznie spadała w latach 2010-2013 (I półrocze) i wyniosła odpowiednio: 20,02%, 18,68%, 19,32%, 11,00%.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że organ egzekucyjny – dyrektor oddziału zgodnie z przepisami ma ograniczone możliwości dochodzenia należności. Ze względu na dysponowanie tylko czterema środkami egzekucyjnymi (zajęcie rachunku bankowego, zajęcie wynagrodzenia za pracę, zajęcie świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub zajęcie innych wierzytelności pieniężnych), prowadzone postępowania często wydłużają się z uwagi na regularne, ale niskie wpływy z danych zajęć. Z uwagi na skuteczne poszukiwanie majątku podlegającego egzekucji, dochodzi bardzo często do zbiegów egzekucji z administracyjnymi i sądowymi organami egzekucyjnymi, które najczęściej stają się właściwe do prowadzenia dalszej łącznej egzekucji.

Efektywność egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe wyniosła: 8,47%, 6,28%, 7,02%, 4,24%.

(dowód: akta kontroli str. 257, 526)

1.1.4. Wielkość uzyskanych w latach 2010-2013 (I półrocze) kwot na skutek prowadzonej egzekucji (łącznie z wpłatami dokonanyymi przez dłużników po wdrożeniu egzekucji) wzrastała i wyniosła ogółem odpowiednio: 40.651 tys. zł, 53.654,5 tys. zł, 76.474,5 tys. zł, 39.260,3 tys. zł. Uzyskane z egzekucji kwoty, w podziale na poszczególne rodzaje egzekucji, wyniosły w tym okresie odpowiednio:

- w ramach egzekucji prowadzonej przez Oddział: 17.619,9 tys. zł, 29.825,4 tys. zł, 42.584,5 tys. zł, 17.358,2 tys. zł;
- w ramach egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe: 11.384,6 tys. zł, 8.410,0 tys. zł, 10.940,5 tys. zł, 6.353,7 tys. zł;
- w ramach egzekucji prowadzonej w pozostałym trybie (egzekucja sądowa, prowadzona przez syndyka masy upadłościowej): 3.815,5 tys. zł, 6.427,6 tys. zł, 5.198,0 tys. zł, 1.735,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 258-259)

1.1.5. Wielkość poniesionych kosztów związanych z prowadzeniem egzekucji przez urzędy skarbowe w latach 2010-2011 spadła (z 716 tys. zł na 592 tys. zł), a następnie wzrosła odpowiednio do 787 tys. zł w 2012 r i 394 tys. zł w I połowie 2013 r.

Wielkość poniesionych kosztów związanych z prowadzeniem egzekucji w pozostałym trybie (egzekucja sądowa, prowadzona przez syndyka masy upadłościowej) systematycznie rosła w kontrolowanym okresie i wyniosła odpowiednio: 15 tys. zł, 27 tys. zł, 34 tys. zł, 15 tys. zł.

Oddział, z uwagi na brak wymogu, nie ewidencjonował kosztów własnej egzekucji w sposób umożliwiający ich wyodrębnienie.

(dowód: akta kontroli str. 260)

1.2. Oddział posiadał dane o rzeczywistym stanie zadłużenia płatników z tytułu należnych składek. Stan ten określany był na podstawie rozliczeń kont płatników składek przy pomocy aplikacji FW z uwzględnieniem przyjętych w Oddziale standardów rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 329-373, 527, 586)

1.3. Prawidłowość prowadzenia przez Oddział postępowań egzekucyjnych sprawdzono na przykładzie 30 postępowań, prowadzonych na podstawie 949 tytułów wykonawczych wystawionych przez Dyrektora Oddziału na kwotę 9.475.872,13 zł, z czego osiem postępowań zakończyło się ściąganiem zaległych

składek, osiem postępowań zostało zwróconych do Oddziału wskutek nieściągalności, osiem postępowań zostało wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności, a sześć postępowań realizowano w trybie egzekucji sądowej lub przez syndyka masy upadłościowej. Postępowania te przeprowadzono zgodnie z trybem określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ (dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym). Jednakże w 17 postępowaniach występowały nieprawidłowości związane z terminowością prowadzonych postępowań, o czym mowa jest w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 265-325)

Na podstawie listy szacowanego zadłużenia opracowanej przez Centralę ZUS w lutym 2013 r. ustalono, że działań egzekucyjnych nie podjęto wobec 6.633 podmiotów, których potencjalne zadłużenie wyniosło 51.508.911,43 zł (bez odsetek).

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

Badanie dokumentacji dotyczącej 10 płatników o najwyższych kwotach należności (spośród ww. 6.633 podmiotów), wobec których potencjalnie nie wdrożono działań egzekucyjnych, wykazało że:

- troje
płatników dokonało wpłaty zgodnie z obowiązującym terminem płatności, ale na dzień sporządzania szacowanego zadłużenia, wpłaty te nie zostały jeszcze zaewidencjonowane,
- wobec
czterech płatników podjęte zostały przez Oddział działania przedegzekucyjne (wysłanie upomnień oraz decyzji o wysokości zadłużenia) – w dwóch przypadkach płatnicy uregulowali należności,
- wobec
trzech podmiotów wszczęte zostało postępowanie egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 329-373)

1.4. Oddział, monitorując proces egzekucji, wykorzystywał m. in. program komputerowy „PTW”, za pomocą którego miał bezpośredni, stały i bieżący dostęp do informacji dotyczących czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny – naczelnika urzędu skarbowego oraz program „FW 5.01.001 M” Moduł obsługi tytułów wykonawczych. Systemy i aplikacje informatyczne wspierające proces egzekucji, umożliwiały w badanym okresie w sposób bieżący i pełny monitorowanie tego procesu. Nie występowały przypadki braku dostępu do danych w bazie KSI oraz braku sprawności aplikacji, które uniemożliwiłyby sprawny i prawidłowy przebieg procesu.

(dowód: akta kontroli str. 268-271, 274-277, 311-314, 323-326, 528,)

1.5. W toku procesu dochodzenia zaległych składek Oddział stosował m.in. następujące instrumenty prawne:

Działanie Oddziału	2010	2011	2012	2013 (I półrocze)
1	2	3	4	5
Zabezpieczenie należności na nieruchomości dłużnika	1.426	1.086	1.675	866
Zabezpieczenie należności na ruchomości dłużnika	617	637	718	268
Powiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (w zw. z nieopłacaniem składek finansowanych przez	6	0	0	0

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015

Działanie Oddziału	2010	2011	2012	2013 (I półrocze)
1	2	3	4	5
ubezpieczonych)				
Wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości – egzekucja sądowa	2	1	3	0
Wszczęcie postępowania egzekucyjnego z nieruchomości – egzekucja administracyjna	1	3	0	1
Złożenie wniosku o wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych	3.516	2.636	1.770	287
Wydanie decyzji przenoszącej odpowiedzialność na osoby trzecie	131	197	237	106
Złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości	0	0	0	0

(dowód: akta kontroli str. 374-479)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Oddziału, w celu zwiększenia efektywności egzekucji wprowadzono dokument wewnętrzny: „kartę informacyjną”, opisujący dokonywane ustalenia składników majątkowych zobowiązanego (karta ta ujednocila i porządkuje kolejność i rodzaj koniecznych czynności do podjęcia przez pracownika dokonującego zajęcia składników majątkowych). Ponadto położono nacisk na monitorowanie skuteczności postępowań egzekucyjnych w celu ewentualnej zmiany środka egzekucyjnego (w 2011 r. opracowano jednolite zasady monitorowania postępowań egzekucyjnych prowadzonych w systemie ARS; w styczniu 2012 r. przekazano wszystkim jednostkom podległym Oddziałowi zalecenia w zakresie monitorowania postępowań egzekucyjnych, w tym kierowania ponagieł do dłużników zajętej wierzytelności; zagadnienie monitorowania postępowań egzekucyjnych poruszano na pięciu naradach pionu dochodów w 2012 i 2013 r.; w porozumieniu z Izbą Skarbową wypracowano sposób pozyskiwania informacji o potencjalnych kwotach do zwrotu z tytułu podatku VAT przez dłużników Oddziału, wobec których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne przez Dyrektora Oddziału w celu zajęcia nadpłaty).

(dowód: akta kontroli str. 526, 583)

1.5.1. Liczba i kwota dodatkowej opłaty pobranej przez Oddział od płatników składek malała w każdym z lat objętych kontrolą i wyniosła odpowiednio: 406 opłat na kwotę 580 tys. zł, 301 opłat na kwotę 432 tys. zł, 174 opłat na kwotę 169 tys. zł oraz 43 opłaty na kwotę 47 tys. zł.

Liczba skierowanych przez Oddział do sądu wniosków o ukaranie płatników grzywną również malała w kontrolowanym okresie (372 wnioski w 2010 r., 250 w 2011 r., 202 w 2012 r. oraz 76 w I połowie 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 448-479)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że główną przyczyną spadku tych wielkości w kolejnych latach była zmiana podstawy prawnej stosowania tych sankcji. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁵ utraciły z dniem 31 maja 2012 r. moc przepisy: art. 24 ust. 1 i art. 98 ust. 1 pkt 1, ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiące podstawę stosowania sankcji. Oddział dołożył starań by postępowania wszczęte na podstawie ww. uregulowań zostały zakończone przed tą datą. Opublikowanie w Dzienniku Ustaw z dnia 30 maja 2012 r. ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych umożliwiło wprowadzenie wszczynanie kolejnych postępowań, jednakże aplikacja FW (w której generowane są stosowne zawiadomienia o wszczęciu/zakończeniu postępowania i decyzja w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej) została zaktualizowana o nowe podstawy prawne w okresie późniejszym, co uwarunkowane było zapewne (aktualizacja oprogramowania

⁵ z dnia 18 lipca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r., Nr 225, poz. 1474)

odbywa się na poziomie Centrali) długością cyklu realizacji zlecenia zmian w oprogramowaniu.

Niższe kwoty wymierzanych opłat dodatkowych w poszczególnych latach wynikają z mniejszej liczby wydanych w tym zakresie decyzji przy podobnym stosunku procentowym do wysokości zadłużenia z tytułu należności głównej. Z-ca Dyrektora ds. dochodów skierowała w dniu 9 września 2013 r. do Kierowników Inspektoratów i Naczelników Wydziałów zalecenia zintensyfikowania działań sankcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 581-582)

1.5.2. W latach 2010-2013 (I półrocze), Wydział Kontroli Płatników Składek Oddziału przeprowadził, w związku z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym, łącznie 48 kontroli płatników (w 2010 r. – 8, 2011- 17, w 2012 - 15, a w 2013 - 8), w tym 27 planowych, w wyniku których dokonywano spisu majątku zobowiązanych. Wydział Realizacji Dochodów zlecił przeprowadzenie 10 kontroli (3 zostały przeprowadzone w 2012 r. a 7 w I półroczu 2013 r.). Plany kontroli płatników składek, corocznie zatwierdzane przez Prezesa ZUS, były sporządzone w oparciu o założenia i parametry, w tym standardy planowania, przekazywane przez Departament Kontroli Płatników Składek. Liczba przeprowadzonych kontroli planowych była w latach 2010-2012 wyższa od zakładanej (i wyniosła od 118,71% planu w 2010 r. do 134,29% w 2012 r.). Ponadto, Oddział przeprowadził w latach 2010-2013 (I półrocze) odpowiednio 1.648, 1.862, 1.903 i 1.428 kontroli płatników składek dotyczących prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek. W ich wyniku dokonano następujących przypisów: 10.91.868,18 zł (obciążenie składek na kwotę 2.138.616,44 zł) w 2010 r., 7.969.529,63 zł (obciążenie składek na kwotę 2.701.490,69 zł) w 2011 r., 9.677.739,18 zł (obciążenie składek na kwotę 3.645.450,16 zł) w 2012 r. i 7.887.517,10 zł (obciążenie składek na kwotę 2.720.143,77 zł) w I połowie 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-36)

1.6. W latach 2012-2013 (I półrocze), w trybie przewidzianym przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym, Oddział wniósł trzy skargi na czynności naczelnika urzędu skarbowego jako organu egzekucyjnego (wszystkie skargi zostały złożone w 2012 r.). Dwie skargi zostały uznane za zasadne. W ww. trybie, Oddział wniósł również 28 zażaleń na postanowienia naczelnika urzędu skarbowego jako organu egzekucyjnego (jedno zażalenie wniesiono w 2010 r., osiem z 2011 r., siedem z 2012 r. i 12 z I połowy 2013 r.), z czego w 14 przypadkach postanowienie zostało uchylone. Łącznie 52 % spraw zostało rozstrzygnięty na korzyść Oddziału.

Oddział nie składał do naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych wniosków i skarg w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 480-481)

1.7. Urzędy skarbowe obciążały Oddział kosztami egzekucyjnymi. W 2012 r. koszty te wyniosły 260.760,77 zł, a w I połowie 2013 r. wyniosły 34.422,62 zł. Oddział w 151 przypadkach, na 160 obciążeniach, terminowo zwrócił te koszty urzędowi skarbowym (w pozostałych 9 przypadkach nieterminowego zwrotu kosztów, Oddział nie został obciążony obowiązkiem zapłaty odsetek z tego tytułu).

(dowód: akta kontroli str. 482-485, 576-577, 587-640)

1.8. Zasady i tryb przeprowadzania kontroli wewnętrznych, w okresie 2012-2013 (I półrocze), regulowało zarządzenie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W 2012 r. Wydział Kontroli Wewnętrznej przeprowadził trzy kontrole jednostkowe dotyczące dochodzenia należności z tytułu składek (na podstawie tematu i uzasadnienia jego podjęcia wskazanego w planie kontroli na 2012 r.). W toku ww. kontroli dokonano m.in. ustaleń dotyczących nieobejmowania należności egzekucją (łącznie w pięciu sprawach – we wszystkich odpowiedzialność przypisano

pracownikom ZUS), a także kierowania należności do egzekucji z opóźnieniem (łącznie w 52 sprawach, w tym 51 z winy pracowników). Plany kontroli na 2012 i 2013 r. przewidywały przeprowadzenie łącznie 12 kontroli jednostkowych w tematach związanych z egzekucją należności, z tego czterech w roku 2012 i ośmiu w roku 2013 (w tym w I półroczu - czterech kontroli jednostkowych). Powodem niezrealizowania jednej kontroli w 2012 r. było przeszacowanie planu (harmonogram przewidywał przeprowadzenie łącznie 40 kontroli). W I półroczu 2013 r. nie zrealizowano zaplanowanych zadań w temacie prawidłowości ustalania przedawnionych należności z tytułu składek z uwagi na - jak wynika z wyjaśnień p.o. Naczelnika Wydziału - wzrost czasochłonności czynności kontrolnych, wywołany wprowadzaną w ZUS modyfikacją metodyki kontroli, a także ze względu na zmiany składu osobowego komórki kontroli wewnętrznej Oddziału. Zalecenia formułowane na podstawie dokonywanych w trakcie kontroli ustaleń kierowano do osób funkcyjnych terenowych jednostek organizacyjnych Oddziału. Dotyczyły one m.in. niezwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych i ich terminowego wysyłania, nieuwzględniania w tytułach wykonawczych, upomnieniach i decyzjach określających wysokość zadłużenia należności niewymagalnych, w przypadku otrzymania informacji o zbiegu egzekucji administracyjnych – kierowanie bez zbędnej zwłoki wniosku o łączne prowadzenie egzekucji. Osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi informowały pisemnie o działaniach jakie podjęły w celu ich realizacji. Dyrektor Oddziału, po zapoznaniu się ze zbiorczą informacją o wynikach kontroli problemowych w zakresie dochodzenia należności składkowych przeprowadzonych w 2012 r., zleciła ujęcie tematu kontroli w planie kontroli wewnętrznej na 2014 rok. Żadna z ww. zaplanowanych i przeprowadzonych kontroli nie była podyktowana skargą.

(dowód: akta kontroli str. 37-121)

1.9.1 W latach 2012-2013 (I półrocze) do Oddziału wpłynęło 10 skarg oraz 40 zarzutów od płatników na prowadzenie postępowania egzekucyjnego.

Przy ich rozpatrywaniu przestrzegane były w 43 przypadkach zasady i terminy zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym oraz w piśmie okólnym nr 8 Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Procedury – „Skargi i zarzuty zobowiązanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 486-519)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w przypadku zasadnych skarg i zarzutów składanych przez zobowiązanych w toku postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez Dyrektora Oddziału, kierujący komórkami organizacyjnymi na bieżąco omawiali z pracownikami stwierdzone uchybienia. Wadliwość postępowań egzekucyjnych nie miała tendencji powtarzających się typów błędów, a raczej miała charakter incydentalny. Ponadto Oddział przeprowadził w 2013 r. dwie kontrole z zakresu rozpoznawania przez swoje jednostki kontrolne skarg i zarzutów. (stwierdzone uchybienia zostały omówione z pracownikami) oraz zorganizował cztery narady dot. nieprawidłowości związanych z dochodzeniem należności ujawnianych w trakcie pracy.

(dowód: akta kontroli str. 528, 583-584)

1.9.2. W okresie 2012-2013 (I półrocze), w sprawach dotyczących umorzenia należności, dokonywano rozstrzygnięć odwoławczych w wyniku postępowań sądowych (trzy sprawy w 2012 r., w tym w jednej wyrażono zgodę na umorzenie należności, w jednej - częściową zgodę i w jednej odmówiono umorzenia) oraz na podstawie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (łącznie w 128 sprawach, z których w jednej wyrażono zgodę, w jednej - częściową zgodę, a w 126 - odmówiono umorzenia należności). W ww. okresie rozpatrywano również

kwestionowane rozstrzygnięcia dotyczące układów ratałnych (łącznie w 67 sprawach, w tym w 55 wyrażono zgodę na udzielenie ulgi, a w 12 dokonano odmowy jej udzielenia).

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

1.10. Oddział podejmował próby diagnozowania oraz przeciwdziałania występowaniu negatywnych zjawisk polegających na unikaniu płacenia składek. Przejawiało się to m.in. poprzez kontrole płatników, analizy skarg oraz wymianę informacji z Państwową Inspekcją Pracy, analizy zapisów na kontach osób ubezpieczonych i płatników, zleceń z innych terenowych jednostek organizacyjnych lub sporadycznie na podstawie informacji przekazanych przez organy skarbowe. Wobec stwierdzonych nieprawidłowości i wykrytych mechanizmów, Oddział m.in. kierował doniesienia do prokuratury oraz prowadził postępowania administracyjne, w wyniku których określano wysokość należnych składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Ponadto, obecnie prowadzone są postępowania wobec osób faktycznie prowadzących działalność gospodarczą, a w celu uniknięcia opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, fikcyjnie zatrudnionych poza granicami kraju.

(dowód: akta kontroli str. 527)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 11 postępowań egzekucyjnych (dotyczących należności na kwotę 3.059.722,85 zł) tytuły wykonawcze nie zostały wystawione przez Oddział niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności, wyznaczonego w prawidłowo doręczonym upomnieniu, co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ (dalej: Kpa) w związku z art. 18 ustawy postępowaniu egzekucyjnym. W myśl ww. przepisów organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Od dnia upływu terminu do zapłaty do dnia wystawienia tytułów wykonawczych upłynęło w poszczególnych przypadkach powyżej 30 dni (dwa postępowania), powyżej 50 dni (trzy postępowania) i powyżej 100 dni (sześć postępowań).

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w jednym spośród ww. przypadków postępowanie zostało wydłużone w wyniku opóźnionego wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia oraz zbieżności dat w wystawieniu tytułów wykonawczych z datami dokonywania wpłat przez dłużnika na poczet zaległości. W jednym przypadku wobec wpłat dokonywanych przez płatnika, wcześniej wystawione tytuły wykonawcze zostały anulowane, a kolejne wpłaty spowodowały wystawienie tytułów wykonawczych 121 dni po upływie terminu zapłaty należności. W trzech przypadkach tytuły wykonawcze zostały wystawione po zakończeniu postępowania w sprawie rozłożenia należności na raty.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła ponadto, że w pozostałych sześciu przypadkach tak późne wystawienie tytułów wykonawczych spowodowane było znacznym obciążeniem pracą komórek ds. rozliczeń kont płatników składek i zakresem zadań przez nie wykonywanych. Duża liczba obsługiwanych kont płatników przez jednego pracownika (ok. 850), a w konsekwencji ilość prowadzonych postępowań wyjaśniających i egzekucyjnych nie zapewnia możliwości terminowej realizacji wszystkich zadań. W komórkach ds. rozliczeń realizowane są również zadania

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

związane z kompleksową obsługą kont płatników (aktualizacja i potwierdzenie stanu rozliczenia konta jest niezbędna do prowadzenia postępowań przez inne komórki).

(dowód: akta kontroli str. 268-271, 274-278, 323-326, 573-574)

W odniesieniu do badanych postępowań egzekucyjnych, w sześciu przypadkach dokumentacja związana z postępowaniem egzekucyjnym nie została niezwłocznie przekazana naczelnikowi urzędu skarbowego lub komornikowi sądowemu. Dokumentację przekazano odpowiednio 53, 84, 93, 149, 210, 241 dni po wpływie pisma w tej sprawie do Oddziału.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że opóźnienia w realizacji zadań z zakresu przekazywania postępowań egzekucyjnych do organów egzekucyjnych, w stosunku co do których nastąpił zbieg egzekucji, nastąpiły głównie z uwagi na dużą liczbę postępowań egzekucyjnych wdrożonych w poprzednich okresach, powodujących powstanie zbiegu egzekucji i co się z tym wiąże, dużą pracochłonnością obsługi takich postępowań. Oddział napotyka także na problemy w ramach współpracy z Poczta Polska (w jednej z ww. spraw brak zwrotnego potwierdzenia odbioru spowodował wydłużenie terminu na jej załatwienie o 29 dni). W Wydziale Realizacji Dochodów występowała również duża absencja pracowników. W celu przyspieszenia załatwiania spraw w badanym okresie zarządzano pracę w godzinach nadliczbowych, zreorganizowano podział zadań w Wydziale Realizacji Dochodów oraz zasilono stanowiska ds. egzekucji kolejnymi etatami, co w konsekwencji umożliwiło powstanie od 1 sierpnia 2013 r. dodatkowego referatu ds. egzekucji, którego zadaniem jest m.in. obsługa zbiegów egzekucji. Na bieżąco prowadzony jest monitoring wpływu korespondencji z tego zakresu, a także w cyklu tygodniowym rozliczenie poszczególnych pracowników z przydzielonych spraw. Obecnie Oddział obserwuje tendencję poprawy terminowości obsługi zbiegów egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 274-278, 311-315, 574-575)

2. W sześciu przypadkach (na 50 objętych sprawdzeniem) Dyrektor Oddziału nie wydał postanowień w sprawie wniesionych zarzutów na czynności egzekucyjne w terminie określonym w art. 35 § 1 i 2 Kpa. Od dnia wpływu zarzutu do Oddziału do dnia wydania postanowienia w tej sprawie upływało od 49 do 242 dni, co stanowiło przekroczenie terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa. O niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa, Oddział nie zawiadamiał strony postępowania i nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa. Natomiast w jednym przypadku termin przekazania do dyrektora izby skarbowej, jako organu nadzoru, skargi złożonej w Oddziale na czynności egzekucyjne wyniósł 49 dni od dnia wpływu skargi do Oddziału.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że ww. sprawach każdorazowo niezbędna była szczegółowa analiza stanu sprawy, w tym przede wszystkim stanu rozliczeń. Brak jest jednak uzasadnienia dla przyczyn nie załatwienia wniosków w terminach krótszych niż wskazane, wobec czego należy obarczyć pracowników Oddziału winą za niedotrzymanie terminów. Z uwagi na dużą rotację oraz skomplikowany charakter spraw, mimo bieżącego szkolenia kadry mogło dojść do niezawiadomienia strony o przyczynie zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu zgodnie z wymogiem z art. 36§1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 486-492, 575)

3. Sprawozdanie Z05 Wydziału Kontroli Wewnętrznej za II półrocze 2012 r. zostało sporządzone nierzetelnie. W sprawozdaniu tym nie ujęto informacji na temat skutków finansowych nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie realizacji dochodów, tj. należności nieobjętych egzekucją oraz należności z opóźnieniem skierowanych do dochodzenia. Występowanie ww. nieprawidłowości odnotowano w protokołach kontroli trzech terenowych jednostek organizacyjnych Oddziału,

przeprowadzonych w II półroczu 2012 r. w temacie „Dochodzenie należności z tytułu składek”. Wymogi (wzór) sporządzania półrocznego sprawozdania Wydziału Kontroli Wewnętrznej (Z05) wskazywały (Dział II), że w przypadku dokonywania, na etapie kontroli, ustaleń w obszarze ubezpieczeń i realizacji dochodów dotyczących m. in. należności nieobjętych egzekucją lub należności skierowanych do przymusowego dochodzenia z opóźnieniem, oprócz wskazania liczby spraw, należy określić skutek finansowy, a także podać liczbę spraw ze skutkiem finansowym.

Dyrektor Oddziału, która zatwierdzała przedmiotowe sprawozdanie, wyjaśniła że dokumentacja kontroli wewnętrznych była prowadzona zgodnie z wdrożonym w ZUS modelem zarządzania procesowego i z zalecaną metodyką, koncentrującą się m.in. na badaniu przyczyn nieprawidłowości, ich źródeł i skali. Sposób jej prowadzenia umożliwiał podejmowanie decyzji zarządczych. Fakt nieujęcia skutków finansowych w sprawozdaniu był efektem braku tejże informacji w protokołach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 37-56; 60-96, 528-529)

4. Działaniem nierzetelnym było regulowanie z opóźnieniem kosztów egzekucji, którymi Oddział został obciążony przez urzędy skarbowe. W latach 2012-2013 (I półrocze), w dziewięciu przypadkach zapłała kosztów egzekucji (na łączną kwotę 41.861,09 zł) została dokonana w terminach od 60 do 1.967 dni od dnia wystawienia dokumentu przez urząd skarbowy.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w dwóch przypadkach w aktach egzekucyjnych nie stwierdzono wpływu postanowień obciążających Oddział kosztami egzekucji, a dowód doręczenia postanowienia do Zakładu został przesłany tylko w jednej ze spraw (po otrzymaniu kopii postanowień Oddział dokonał zapłaty należnych kosztów odpowiednio w 16 i 18 dniu od wpływu korespondencji). W trzech przypadkach, jednym zawiadomieniem obciążono Oddział kosztami w łącznej kwocie 30.233,09 zł w odniesieniu do 17 dłużników i 1.462 tytułów wykonawczych (weryfikacja łącznego zawiadomienia, zawierającego 63 strony, spowodowała, że zapłała nastąpiła 59 dni od daty jego wpływu). W dwóch przypadkach opóźnienia spowodowane były błędami pracowników, natomiast w dwóch przypadkach powodem opóźnienia była zbyt późna data wpływu do Oddziału postanowień o obciążeniu kosztami.

(dowód: akta kontroli str. 482-485, 576-577)

Niezależnie od opisanych wyżej przyczyn stwierdzonych uchybień Dyrektor Oddziału podała w złożonych wyjaśnieniach, że I Oddział w Poznaniu obsługuje 190.349 kont płatników składek (w tym 79.332 konta płatników aktywnych). Analiza zmian w ilości obsługiwanych podmiotów wskazuje na przyrost liczby aktywnych płatników składek o 2,35%, co przy średniej w skali kraju na poziomie 0,84% dla tego samego okresu jest wielkością znaczną. Elementem charakterystycznym dla dużych aglomeracji miejskich jest wyższy udział płatników z większą liczbą ubezpieczonych oraz uzyskiwanie przez ubezpieczonych znacznie wyższych przychodów, co w sposób bezpośredni przekłada się na liczbę i złożoność prowadzonych postępowań wyjaśniających. Nie bez znaczenia dla terminowości i stopnia realizacji zadań pozostaje sytuacja kadrowa. Na przestrzeni lat 2010-2012 nastąpił wzrost zatrudnienia osób ze stażem pracy do 1 roku (w dużej mierze są to umowy na zastępstwo) przy jednoczesnym wzroście absencji związanych z chorobą i macierzyństwem. Mimo zmniejszenia zatrudnienia w Oddziale, dostrzegając wielkość zadań obciążających komórki pionu dochodów niewspółmierną do wielkości zatrudnienia, podejmowano działania na rzecz systematycznego zwiększania zatrudnienia w pionie dochodów poprzez przeniesienia pracowników/etatów z innych obszarów działalności np. wskutek ograniczenia zadań związanych z naliczaniem kapitału początkowego. I tak stan zatrudnienia w pionie dochodów wzrósł w kontrolowanym okresie z 484 etatów do 530,5 etatów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

(dowód: akta kontroli str. 582-583)
NIK zwraca uwagę na fakt, że w odniesieniu do 10 płatników, wobec których potencjalnie nie wdrożono działań egzekucyjnych, w jednym przypadku z powodu nieobecności pracownika Oddziału część zadłużenia płatnika (za okres od grudnia 2012 r. do marca 2013 r. na kwotę 17.000,75 zł z odsetkami), nie zostało objęte postępowaniem egzekucyjnym. W trakcie kontroli NIK, zaległe upomnienia zostały skierowane do egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 329-373)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011-2013 (I półrocze)⁷, w Oddziale dokonano łącznie 722 (na łączną kwotę 16.954.923,67⁸ zł) pozytywnych lub częściowo pozytywnych rozstrzygnięć w zakresie rozłożenia na raty należności z tytułu składek (w tym odpowiednio: w 2011 r. - 210 spraw na kwotę 4.479.985,31 zł, w 2012 r. - 362 spraw na kwotę 9.428.282,33 zł, a w I półroczu 2013 r. - 150 spraw na kwotę 3.046.656,03 zł). Przyczyną zdecydowanego wzrostu liczby i kwoty ulg tego rodzaju udzielonych w 2012 r. był znaczny wzrost liczby wniosków o rozłożenie na raty należności, w tym spełniających wymogi przepisów prawa i standardów ZUS (m.in. na skutek działań informacyjnych prowadzonych w tym zakresie przez Oddział). W I półroczu 2013 r. liczba ta uległa spadkowi na skutek wejścia w życie, w dniu 15 stycznia 2013 r., przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁹ (dalej: ustawa abolicyjna). Osoby spełniające warunki określone w ww. ustawie nie były zainteresowane rozkładaniem zaległości na raty. W latach 2011-2013 (I półrocze) dokonano odroczenia terminu płatności składek w dwóch sprawach (odpowiednio na kwotę 684.748,11 zł w 2011 r. i na kwotę 13.570,75 zł w 2012 r.). W latach 2011-2013 (I półrocze), w Oddziale i podległych inspektoratach umarzano¹⁰ należności z tytułu składek głównie na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe¹¹, dalej: ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (130 spośród 168 spraw na łączną kwotę 499.503,57 zł), a od 2013 r. również na podstawie ustawy abolicyjnej (24 sprawy na kwotę 524.468,92 zł). Jedynie 14 umorzeń dotyczyło spraw załatwianych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹² (łączna kwota należności umorzonych wyniosła dla tych spraw: 460.969,91 zł).

Coroczny spadek liczby spraw, w których dokonywano pozytywnego lub częściowo pozytywnego rozstrzygnięcia w zakresie umorzenia należności (w tym odpowiednio: w 2011 r. - 99 na kwotę 573.950,46 zł, w 2012 r. - 36 na kwotę 230.773,49 zł i w I półroczu 2013 r. - 33 sprawy na kwotę 680.490,15 zł – w tym 24 na kwotę

⁷ Oddział nie dysponował danymi na temat liczby i kwoty udzielanych ulg i umorzeń należności z tytułu składek udzielanych w 2010 r.

⁸ W kwotach objętych ulgą uwzględniono kwoty należnych składek, odsetek oraz dodatkowej opłaty.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1551.

¹⁰ Dane na podstawie ewidencji udzielanych ulg i umorzeń, prowadzonych dla Oddziału i podległych inspektoratów. W kwocie umorzonych należności uwzględniono kwoty należności z tytułu składek, odsetek, dodatkowych opłat i kosztów upomnienia.

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 71 poz. 609 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

524.468,92 zł w zw. z tzw. ustawą abolicyjną) był głównie wynikiem spadku liczby wniosków o umorzenie należności na podstawie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (liczba podmiotów uprawnionych zmniejszyła się). Sprawy załatwiane na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dodatkowo podlegały obowiązującym w ZUS standardom w zakresie udzielania ulg i umarzania należności¹³.

(dowód: akta kontroli str. 122-165, 207-234, 530-531)

2.2. Wszystkie objęte sprawdzeniem w toku niniejszej kontroli sprawy dotyczące udzielanych w okresie 2012-2013 (I półrocze) ulg i umorzeń należności z tytułu składek (łącznie 26 spraw, w tym 15 w zakresie udzielanych umorzeń¹⁴, 10 dotyczących układów ratalnych i jedyne odroczenie terminu spłaty) były kompletnie udokumentowane; postępowania w trybie przewidzianym w Instrukcji w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Instrukcja)¹⁵, prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w rozdziale V Instrukcji (łącznie z opinią komisji ds. ulg i umorzeń, wydaną decyzją lub zawartą umową). Zgromadzona dokumentacja umożliwiała ustalenie możliwości płatniczych oraz sytuację majątkową wnioskodawcy. Analizę opierano na dokumentach strony, informacjach pochodzących z ewidencji, rejestrów ogólnie dostępnych, jak również, w razie konieczności, uzyskanych od podmiotów i instytucji zewnętrznych. Na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ulgi lub umorzenie należności z tytułu składek, nie przeprowadzano kontroli. We wszystkich badanych sprawach Oddział udzielał ulg i umorzeń należności w sytuacji spełniania przesłanek wynikających z obowiązujących przepisów, w tym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy abolicyjnej. W podejmowaniu rozstrzygnięć zasadniczą rolę odgrywała m.in. diagnoza i ocena sytuacji finansowej wnioskodawcy i członków rodziny, a także jego perspektywy zawodowe, uwarunkowane wiekiem i sytuacją zdrowotną. Ponadto analizie poddawano efektywność prowadzonych ewentualnie postępowań egzekucyjnych wobec dłużników, a także okoliczności występujących trudności finansowych - stopień ich trwałości i prawdopodobieństwa pogłębienia się w przyszłości. W przypadku układów ratalnych Oddział rozpatrywał również potencjalny wpływ obciążenia strony kosztami ewentualnych postępowań egzekucyjnych a także możliwość ustanowienia zabezpieczeń należności na jej majątku. W żadnej z badanych spraw nie wystąpiły przypadki udzielenia ulgi lub umorzenia w odniesieniu do należności przedawnionych. Nie dokonywano umorzeń w sytuacji uprzedniego zabezpieczenia należności na majątku dłużnika.

Oddział na bieżąco monitorował realizację układów ratalnych, a w przypadku niewywiązywania się strony z postanowień umowy lub nieopłacenia składek bieżących, umowa ulegała rozwiązaniu (umowę rozwiązano w czterech badanych sprawach, przy czym w dwóch - na wniosek strony - układ przywrócono – do września 2013 r. zarówno raty jak i składki bieżące w przedmiotowych sprawach opłacane były na bieżąco). Terminowość rozstrzygnięcia w zakresie udzielanych ulg była zgodna z wymogiem określonym w § 2 ust. 10 pkt 2 Instrukcji, tj. sprawy załatwiano niezwłocznie i nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia wpływu wniosku dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 174-206, 235-252, 529-531)

¹³ Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek obowiązujące od dnia 1 kwietnia 2010 r.

¹⁴ Z tego 5 na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, 7 – ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i 3 ustawy abolicyjnej.

¹⁵ Wprowadzona Uchwałą nr 12/2010 Zarządu ZUS z dnia 27 stycznia 2010 r., zmieniona uchwałą nr 13/2011 Zarządu ZUS z 30 marca 2011 r.

2.3. Wykorzystywane w Oddziale systemy informatyczne umożliwiały generowanie (w systemie ARS) rejestru układów ratalnych. W odraczaniu terminu płatności i umarzaniu należności nie istniała możliwość pozyskiwania tego rodzaju danych z systemów informatycznych Oddziału. Od 2010 r. prowadzona była natomiast (w Programie Excel) ewidencja spraw dotyczących umorzeń i udzielonych ulg w spłacie należności z tytułu składek (na podstawie Rozdziału VI Instrukcji - Tryb rejestracji wniosków o umorzenie i udzielenie ulg).

Oddział nie posiadał narzędzia informatycznego do generowania list płatników niewywiązujących się z warunków udzielonych ulg. Pracownicy Oddziału, korzystając z ewidencji udzielanych ulg, raz w miesiącu, weryfikowali wywiązywanie się stron z warunków zawartej umowy (sprawdzano wpływ rat i opłacanie składek bieżących) oraz podejmowali ewentualne dalsze działania. Ponadto w aplikacji FW przygotowany został raport, którego dostępność jest uzależniona zakończeniem uzgodnienia sald w systemie ewidencji kont i funduszy. W okresie 2012-2013 nie wystąpiły w Oddziale przypadki braku dostępu do danych mające wpływ na prawidłowy i sprawny przebieg udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek.

(dowód: akta kontroli str. 122-149; 170-206, 529)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawach dot. umorzeń (nr ewid. 421-446/2011, 1833/2012, 1840/2012, 421-381/2011, 544/2012 i 1233/2012 – 6 spośród 15 badanych) decyzje były wydawane w terminach od 75 do 164 dni od wszczęcia sprawy (lub dnia otrzymania odwołania), mimo, że zgodnie z art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w przypadku postępowania odwoławczego – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

W żadnej z ww. spraw (oraz sprawy nr 358/2013) o jej niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa, Oddział nie zawiadamiał strony postępowania i nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że przyczyną niedochowania ww. terminów była m.in. konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego albo przedłużanie się prowadzonego postępowania, a także duża liczba spraw jaka była przedmiotem rozstrzygnięć w badanym okresie. W przypadku spraw, w których nie powiadamiano strony o niezakończonym w terminie, Dyrektor wskazała na winę pracowników. Jednocześnie Dyrektor stwierdziła, że w sprawach 421-446/2011 i 421-381/2011 informowano strony o konieczności wyznaczenia nowego terminu ich załatwienia (wraz z podaniem przyczyn). W rzeczywistości strony były informowane o niedochowaniu terminu i konieczności wyznaczenia nowego po upływie terminu na załatwienie sprawy wynikającego z Kpa lub sprawa była załatwiana po upływie nowo wyznaczonego terminu.

NIK zauważa, że użyty przez ustawodawcę zwrot „każdorazowo” obliguje do powiadamiania strony o niezakończonym w terminie w każdym przypadku, gdy określony ustawą termin do jej załatwienia z określonych przyczyn nie zostanie zachowany, ale i w każdym przypadku, gdy we wskazanym w powiadomieniu nowym terminie sprawa również nie zostanie załatwiona.

(dowód: akta kontroli str.244-252, 577-581)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w opisanym wyżej zakresie.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o kontynuowanie działań mających na celu usprawnienie prowadzonych postępowań egzekucyjnych oraz postępowań związanych z udzielaniem przez Oddział ulg i umorzeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 25 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Bartosz Tomczyk
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.