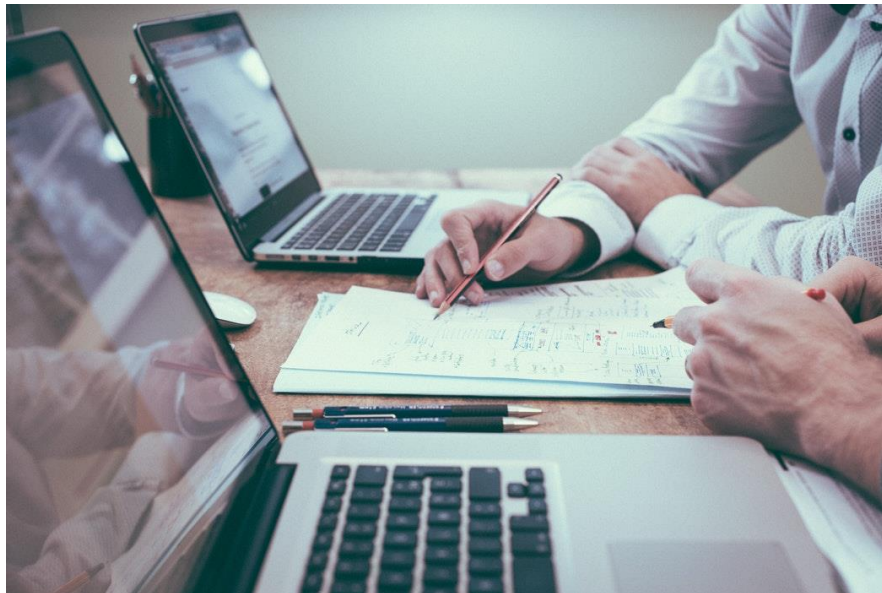


Dochodzenie należności publicznoprawnych w ZUS

Zarys wybranych zagadnień

Raport



Opracowanie merytoryczne: Departament Realizacji Dochodów w centrali ZUS

Redakcja językowa: Wydział Wydawnictw i Prostej Języka, Gabinet Prezesa

Skład: Wydział Wydawnictw i Prostej Języka, Gabinet Prezesa

Zdjęcie na okładce: Helloquence, <https://unsplash.com/photos/5fNmWej4tAA>

Warszawa 2019

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

ul. Szamocka 3, 5

01-748 Warszawa

Spis treści

1.	Wprowadzenie	4
2.	Zarys polityki informacyjnej o stanie konta.....	4
3.	Charakterystyka wydziałów realizacji dochodów	5
4.	Uwarunkowania prawne dochodzenia należności	5
5.	Dynamika otoczenia prawnego i jej wpływ na dochodzenie należności	6
6.	Zmiany w narzędziach wspomagających proces dochodzenia należności	7
	6.1. Nowy model komunikacji w postępowaniach egzekucyjnych	7
	6.2. Obsługa postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających	10
	6.3. Źródła danych służących do odzyskania należności	13
7.	Współpraca ZUS z innymi organami egzekucyjnymi oraz organami nadzoru.....	14
8.	Dochodzenie należności Funduszu Alimentacyjnego w likwidacji (FAL).....	15
9.	Odzyskiwanie należności w ramach prawa wspólnotowego	17
10.	Wpływy z przymusowego dochodzenia należności	20
11.	Podsumowanie	23

1. Wprowadzenie

Pobór składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy (FP), Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (SFWON), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) oraz osiągnięcie jak najwyższych przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) należy do podstawowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ma ono dla nas priorytetowy charakter.

W tym kontekście istotne jest również odzyskiwanie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz świadczeń wypłaconych przez Fundusz Alimentacyjny w likwidacji. Nasze działania w tym zakresie mają charakter ciągły. Jednak ze względu na ich istotę i wykorzystywanie szerokiego katalogu instrumentów prawnych, w tym przymusu państwowego, opinia publiczna nie postrzega ich jednoznacznie pozytywnie.

W każdej organizacji należącej do sektora finansów, również finansów publicznych, kwestie związane z odzyskiwaniem należności są ważnym elementem, który zapewnia płynność finansowania działalności. Na poziom tej płynności wpływa nie tylko wysokość odzyskiwanych kwot, ale także podejmowane działania prewencyjne.

W ZUS stopniujemy środki, które stosujemy, aby odzyskać należności. W pierwszej kolejności wysyłamy informacje i upomnienia. Następnie próbujemy zainteresować dłużników możliwością przyznania ulgi w spłacie. Może to być rozłożenie spłaty zadłużenia na raty lub odroczenie terminu płatności bieżących składek. Ma to umożliwić dłużnikowi uniknięcie niedogodności związanych z egzekucją. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy z różnych względów, nierzadko nie z własnej winy, nie opłacił on należnych składek. Dopiero gdy dłużnik nie wykaże woli, aby rozwiązać problem inaczej niż przez egzekucję, wdramy procedury zmierzające do przymusowego dochodzenia należności.

Aby zapewnić krajowemu systemowi zabezpieczenia społecznego jak największe dochody, a jednocześnie nie pogarszać wizerunku ZUS, musimy trafnie i skutecznie reagować na zmieniające się warunki, w tym otoczenie prawne. Realizujemy to m.in. w następujący sposób: dostosowujemy narzędzia wspomagające procesy i poszerzamy wiedzę o składnikach majątkowych, z których możemy dochodzić należności. Staramy się również wpływać na aktywność legislacyjną władzy publicznej: sugerujemy zmiany lub wnosimy uwagi do projektów ustaw lub rozporządzeń.

2. Zarys polityki informacyjnej o stanie konta

Od lutego 2018 r. zmieniły się zasady opłacania i rozliczania składek. ZUS rozpoczął wtedy akcję informowania płatników o rozliczaniu wpłat oraz o saldzie na ich indywidualnych kontach. Zadanie to wspiera stworzona przy wykorzystaniu własnych zasob-

bów aplikacja PWI. Umożliwia ona przekazywanie danych o podziale wpłat oraz informacji o stanie konta na skalę masową.

Informowanie płatników o saldzie stanowi realizację standardów bieżącej obsługi i monitorowania rozliczeń na kontach płatników składek oraz podnosi jakość danych na koncie. W 2018 r. przekazaliśmy informacje tym płatnikom, którzy mieli zadłużenie. Kolejnym etapem, który rozpoczęliśmy w lutym 2019 r., była masowa wysyłka informacji o rozliczeniu wpłat i saldzie. Objęła ona ponad 2,5 mln aktywnych płatników składek. Akcję tego rodzaju będziemy powtarzać co roku.

Aktualnie płatnicy składek mogą więc uzyskać informacje o zapisach na koncie nie tylko po zalogowaniu się na Platformie Usług Elektronicznych na swój profil w ZUS, ale również z informacji przekazywanych listownie w ramach wysyłki masowej.

3. Charakterystyka wydziałów realizacji dochodów

Wydziały realizacji dochodów (RED) to komórki organizacyjne, których pracownicy realizują zadania organu egzekucyjnego. Wykonują oni również inne czynności w ramach przymusowego i dobrowolnego odzyskiwania należności.

Zespoły RED obsługują także postępowania egzekucyjne w trybie przepisów cywilnych, postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne, udzielają ulg w spłacie, odra- czają terminy zapłaty składek oraz umarzają należności. Dochodzą również nienależnie wypłaconych świadczeń. Ci sami pracownicy dokonują też ustaleń majątkowych, obsługują postępowania w sprawach orzekania o odpowiedzialności, o ustanowienie lub odstąpienie od zabezpieczeń, a ponadto wymierzają lub wnioskuje o wymierzenie sankcji i innych środków, które dyscyplinują płatników składek.

4. Uwarunkowania prawne dochodzenia należności

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako wierzyciel należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FEP, FP, SWFON i FGŚP, jak również nienależnie pobranych świadczeń, jest ustawowo zobowiązany, aby podejmować działania zmierzające do ich odzyskania. Realizujemy to zadanie w ramach przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Należności odzyskujemy w formie działań pozaegzekucyjnych (umowy o ratalnej spłacie zadłużenia), ale przede wszystkim w toku egzekucji administracyjnej lub sądowej albo w postępowaniu upadłościowym. W egzekucji administracyjnej ZUS uczestniczy zarówno jako wierzyciel, jak również jako organ egzekucyjny, którego kompetencje wykonują dyrektorzy poszczególnych oddziałów.

Instrumentami, za pomocą których możemy wpływać na płatnika, aby realizował obowiązki ustawowe związane z płaceniem składek, są sankcje i środki dyscyplinujące. Do najważniejszych należą:

- dodatkowa opłata jako kara administracyjna,
- wniosek do sądu o wymierzenie grzywny,
- wniosek do sądu o pozbawienie dłużnika prawa wykonywania działalności gospodarczej,
- zawiadomienie organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Jako zabezpieczenie należności z tytułu składek przysługuje nam hipoteka przymusowa na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Ponadto mamy ustawowe prawo zastawu skarbowego na zbywalnych prawach majątkowych oraz wszystkich rzeczach ruchomych, które są własnością dłużnika lub stanowią współwłasność łączną dłużnika i jego małżonka. Instrumenty te wykorzystujemy, aby przeciwdziałać pozbywaniu się składników majątkowych, z których możemy przeprowadzić skuteczną egzekucję.

Gdy dłużnik jednak pozbedzie się składników majątku i nastąpi to z pokrzywdzeniem wierzycieli, występujemy z powództwem w trybie tzw. ochrony pauliańskiej, aby sąd uznał to zbycie majątku za bezskuteczne. Jeśli odzyskanie należności od dłużnika pierwotnego jest niemożliwe, podejmujemy czynności wobec dłużnika rzeczowego lub osób, co do których orzekliśmy odpowiedzialność za zadłużenie. Dotyczy to osób trzecich i następców prawnych.

Szeroki zakres wykorzystywanych instrumentów prawnych, uregulowanych w ramach różnych gałęzi prawa, jak również stopień skomplikowania postępowań, wymaga od naszych pracowników pogłębionej wiedzy prawnej. Obejmuje ona nie tylko normy prawa ubezpieczeń społecznych, cywilnego, administracyjnego, karnego, podatkowego i gospodarczego, ale również znajomości prawa unijnego oraz ustawodawstwa poszczególnych państw, np. gdy postępowanie upadłościowe jest prowadzone w innym kraju.

5. Dynamika otoczenia prawnego i jej wpływ na dochodzenie należności

W ciągu ostatnich 6 lat wzrost aktywności legislacyjnej w obszarze dochodzenia należności publicznoprawnych i cywilnoprawnych zaowocował licznymi zmianami w porządku prawnym. Zmiany legislacyjne, które wymusiły dostosowanie narzędzi wspierających realizację tego zadania, wprowadziła nie tylko [ustawa o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych](#), ale przede wszystkim [akty wykonawcze do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji](#). Kształt przyjętych przez Ministerstwo Finansów rozwiązań legislacyjnych miał bezpośrednie przełożenie na zmianę narzędzi informatycznych wspomagających przymusowe dochodzenie należności.

Podjęliśmy wówczas prace nad dostosowaniem do zmienionych przepisów m.in. aplikacji FW. Z uwagi na zakres zmian i czas wprowadzenia aktów wykonawczych oraz krótkie *vacatio legis*, musieliśmy zintensyfikować te działania. Nierzadko opierały się one na informacjach wyłącznie o kierunkach zmian, pozyskiwanych z Ministerstwa Finansów w trybie roboczym. Pracownicy Departamentu Realizacji Dochodów (w centrali ZUS) niejednokrotnie stawali przed wyzwaniem: musieli zaprojektować narzędzie wspomagające tylko na podstawie tych ogólnych informacji, a nie skonkretyzowanych normatywnie modyfikacji. Sukces świadczy o profesjonalizmie pracowników i dbałości o to, aby zapewnić ciągłość wykonywania zadań przez oddziały.

Wraz z zapoczątkowaną w 2013 r. zmianą ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze nastąpiło systemowe przemodelowanie dotychczasowych przepisów regulujących upadłość i restrukturyzację podmiotów. Dawne rozwiązania uznano za nieodpowiadające rzeczywistości prawno-gospodarczej. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisach wprowadzonych 1 stycznia 2016 r., czyli [ustawie – Prawo upadłościowe](#) oraz [ustawie – Prawo restrukturyzacyjne](#). Na tym polu również dało się zauważyć inicjatywę naszych pracowników. Podczas międzyresortowej konferencji uzgodnieniowej naszym przedstawicielom udało się wynegocjować zmianę kwalifikacji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Wcześniej należały do II i III kategorii wierzytelności, obejmujących 2 lata, a włączenie do I kategorii umożliwiło dochodzenie należności za 3 ostatnie lata przed ogłoszeniem upadłości.

6. Zmiany w narzędziach wspomagających proces dochodzenia należności

Nieustające i pilne zmiany legislacyjne, które zaszły w ciągu ostatnich kilku lat, obligują ZUS do tego, aby zapewnić pracownikom wydziałów RED możliwość obsługi zadań związanych z przymusowym dochodzeniem i zabezpieczaniem należności. Istotne jest m.in. zapewnienie odpowiednich narzędzi. Nasza instytucja osiąga ten cel poprzez wprowadzenie narzędzi i funkcji, które:

- umożliwiają sprawną komunikację między uczestnikami postępowań,
- służą bezpośredniej realizacji naszych obowiązków jako wierzyciela i jednocześnie organu egzekucyjnego,
- poszerzają katalog źródeł danych niezbędnych, aby sprawnie prowadzić postępowania.

6.1. Nowy model komunikacji w postępowaniach egzekucyjnych

Krajowa Izba Rozliczeniowa (KIR) wprowadziła nowe rozwiązanie komunikacyjne – system Ognivo. Umożliwia on bezpieczną i szybką komunikację online pomiędzy bankami a innymi podmiotami, które są uprawnione do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową.

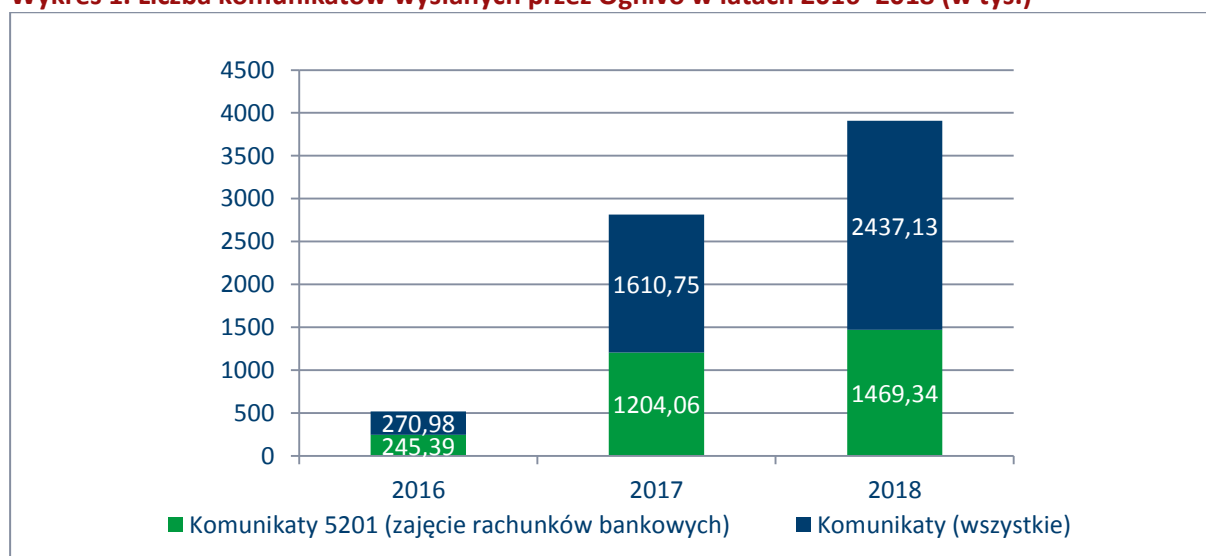
Zmienione przepisy dotyczące egzekucji weszły w życie 8 września 2016 r. ZUS jako pierwsza spośród uprawnionych instytucji rozpoczął wymianę komunikatów z bankami w drodze teletransmisji dzięki integracji z systemem Ognivo. Tak więc dokumentem inicjującym elektroniczną wymianę korespondencji w ramach systemu było zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego, skierowane przez ZUS.

Ponadto jako pierwsi mieliśmy narzędzie informatyczne pozwalające automatycznie wysyłać i pobierać komunikaty z tego systemu. Było to możliwe dzięki naszej inicjatywie, w wyniku której stworzyliśmy routing, czyli narzędzie umożliwiające powiązanie komunikatów z danym zobowiązaniem i terenową jednostką organizacyjną ZUS. Inne instytucje wykorzystują narzędzie stworzone przez KIR, udostępnione na stronie www. Jednak to rozwiązanie jest bardzo pracochłonne, ponieważ formularze trzeba wypełniać ręcznie.

W ramach systemu Ognivo udostępniliśmy pracownikom funkcję, która umożliwia obsługę elektronicznych zajęć egzekucyjnych kierowanych do banków jako dłużników zajętej wierzytelności oraz korespondencję związaną z tymi zajęciami. Wiąże się to z konkretnymi korzyściami dla użytkowników. System pozwala wyeliminować papierową korespondencję z bankiem, co ma przełożenie na wymierne oszczędności. Dodatkowo zwiększa się efektywność i liczba dokonywanych zajęć. System umożliwia zautomatyzowanie części procesu udzielania odpowiedzi przez bank, dzięki czemu obsługa zapytań o rachunki bankowe dłużników, jak i same zajęcia wierzytelności są znacznie mniej pracochłonne.

Dodatkowo opracowaliśmy mechanizm, który pozwala centrali ZUS nawiązywać połączenie z systemem Ognivo, wysyłać i pobierać pisma w imieniu oddziałów, a następnie dystrybuować te pisma do właściwych oddziałów. Wszystko to umożliwia optymalizację kosztów i przyspiesza realizację czynności związanych z egzekucją zajęć wierzytelności z rachunku bankowego dłużników. Przekłada się to na znaczące zwiększenie efektywności.

Wykres 1. Liczba komunikatów wysłanych przez Ognivo w latach 2016–2018 (w tys.)



Poza zwiększeniem efektywności egzekucji (szczegółowe dane – zob. [rozdział 10 „Wpływy z przymusowego dochodzenia należności”](#), s. 20) przedstawione dane wyraźnie wskazują tendencje wzrostowe. Przy założeniu, że w tradycyjnej papierowej wymianie korespondencji ZUS ponosiłby koszt pojedynczej przesyłki w wysokości co najmniej 5,20 zł (cena listu poleconego), nastąpiło znaczne ograniczenie kosztów. Koszt w systemie Ognivo kształtuje się na poziomie 0,62 zł – i to tylko w zakresie komunikatów 5201, czyli zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego; pozostała korespondencja jest bezpłatna.

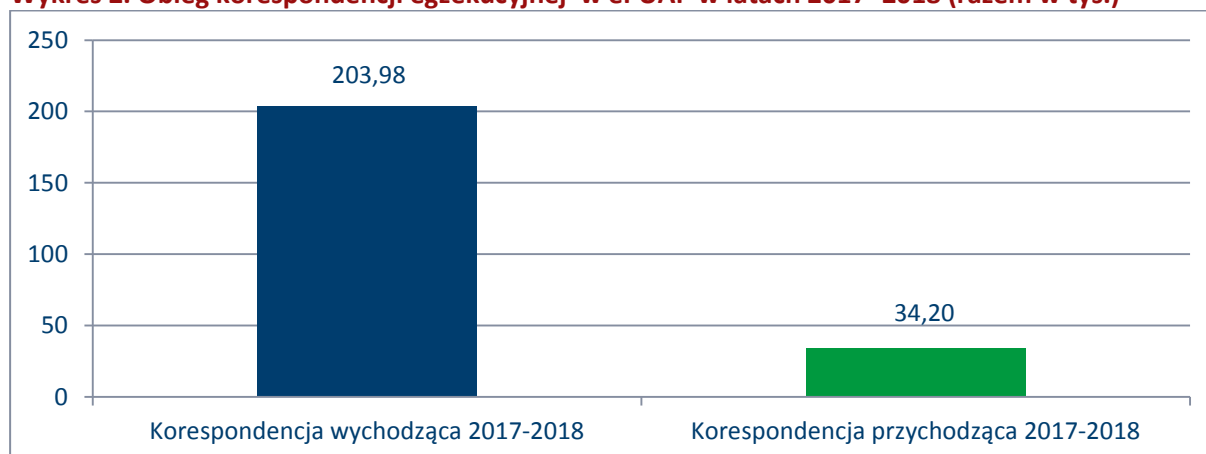
Na początku 2018 r. przeprowadziliśmy integrację aplikacji wspomagającej egzekucję z elektroniczną platformą usług administracji publicznej (ePUAP) wraz z centralizacją skrzytek oddziałów. Przyczyniło się to niewątpliwie do zwiększenia ergonomii pracy w naszej instytucji.

Już 20 listopada 2017 r. w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (CRWDE) z inicjatywy naszej instytucji opublikowano wzór dokumentu pt. „Pismo do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące obsługi zbiegów egzekucji i zajęć nadpłat lub zwrotu podatku”. Z kolei 2 stycznia 2018 r. na ePUAP udostępniono następujące usługi:

- „Zbieg egzekucji” (automatyczny rozdział przekazanych dokumentów do właściwych terenowych jednostek organizacyjnych),
- „Zajęcia wierzytelności nadpłat i zwrotów podatków” (automatyczny rozdział przekazanych dokumentów do właściwych terenowych jednostek organizacyjnych).

Automatyzacja i centralizacja usług ma zapewnić większą sprawność i efektywność działań (np. brak konieczności wybierania skrzytek, na które należy przysyłać dokumenty). Wpisuje się to w aktualny kierunek działań zmierzających do coraz większej centralizacji dotychczasowych usług na ePUAP. Służy również pracownikom ZUS: zapewnia automatyzację czynności i przydzielania spraw, a także – co najważniejsze – automatyczne zasilenie danymi z dokumentów wpływających przez ePUAP od innych organów.

Wykres 2. Obieg korespondencji egzekucyjnej w ePUAP w latach 2017–2018 (razem w tys.)



6.2. Obsługa postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających

Aplikacja TWZA powstała na zlecenie Departamentu Realizacji Dochodów, kosztem zasobów wewnętrznych ZUS. Pierwotnie miała służyć temu, aby dostosować tytuły wykonawcze i zawiadomienia o zajęciu prawa majątkowego do nowych formularzy (obowiązujących od 22 listopada 2014 r.). Jednak z powodu zmieniających się uwarunkowań prawnych i ekonomicznych rozbudowaliśmy ją o nowe funkcje. Obecnie umożliwia ona również obsługę przymusowego dochodzenia należności w ramach egzekucji na rzecz innych wierzycieli (zbieg egzekucji), zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wprowadzone rozszerzenia pozwalają:

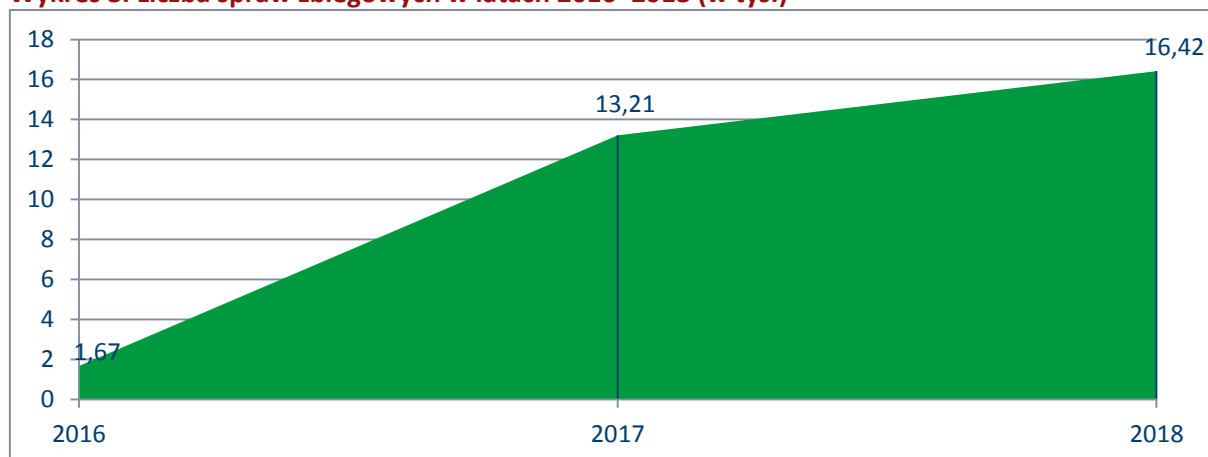
- ewidencjonować sprawy z zakresu zbiegu egzekucji,
- dzielić i rozliczać wpłaty egzekucyjne,
- generować dokumenty i wymieniać informacje pomiędzy uczestnikami postępowania egzekucyjnego drogą elektroniczną,
- wyszukiwać dane według określonych parametrów,
- tworzyć raporty.

W wyniku prac projektowych zautomatyzowaliśmy także czynności związane z wewnętrznym obiegiem środków finansowych, w tym sporządzaniem dokumentów finansowo-księgowych. Wprowadziliśmy pliki elektroniczne z przelewami, które można importować do systemu bankowego, oraz pliki z przekazami, które można importować do narzędzia oferowanego przez operatora pocztowego. Przełożyło się to się na znaczne zmniejszenie czasochłonności i komfort pracy w terenowych jednostkach organizacyjnych ZUS. Podobne znaczenie ma wspomaganie aplikacyjne w zakresie sporządzania planów podziału środków uzyskanych w wyniku zbiegu egzekucji, czyli:

- rachunkowe wsparcie w tworzeniu procentowego planu podziału z uwzględnieniem kategorii określonych w przepisach prawa,
- generowanie korespondencji do uczestników procesu, np. zawiadomienia o sporządzonych planach podziału.

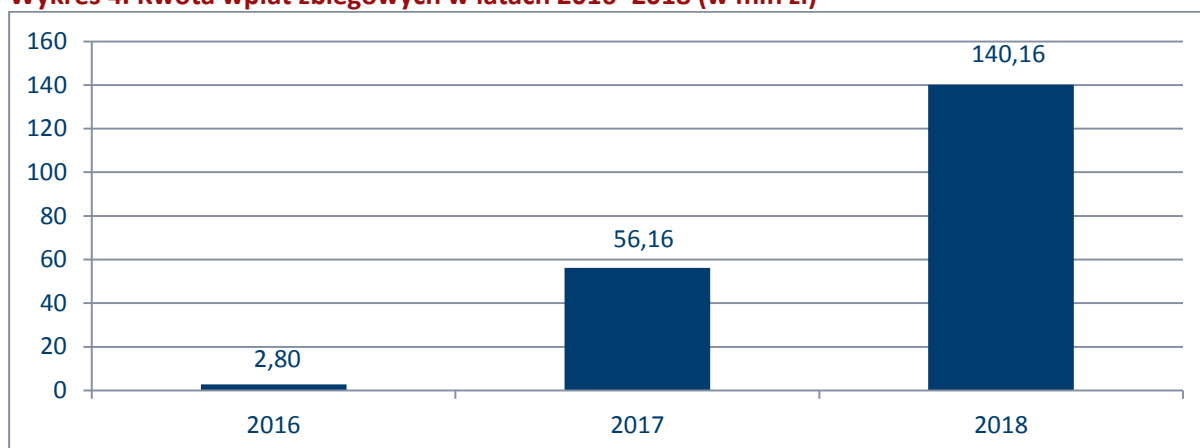
W trzecim roku działania aplikacji liczba spraw zbiegowych zwiększyła się o 3,21 tys. Można się spodziewać, że w kolejnych latach będzie rosnąć (zob. wykres 3).

Wykres 3. Liczba spraw zbiegowych w latach 2016–2018 (w tys.)



Poziom wpływów, czyli wpłat w toku zbiegu egzekucji, także zwiększa się z roku na rok. Różnica między rokiem 2017 a 2018 wynosi aż 84 mln zł (zob. wykres 4).

Wykres 4. Kwota wpłat zbiegowych w latach 2016–2018 (w mln zł)



Jednak najważniejszą zaletą aplikacji TWZA jest to, że jest narzędziem wspierającym pracowników naszej instytucji w zwiększaniu poziom wpływów z egzekucji. Szczegółowo opisaliśmy to w [rozdziale 10 „Wpływy z przymusowego dochodzenia należności”](#) (s. 20).

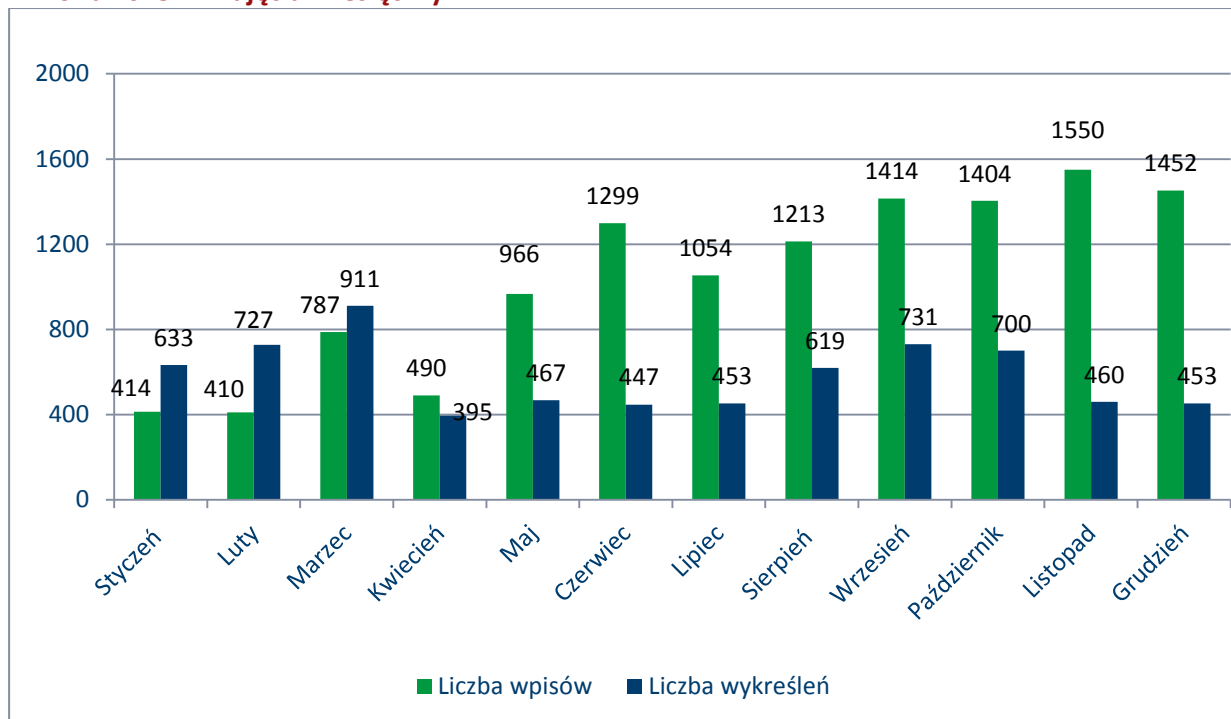
Kolejnym ważnym krokiem, który pozwolił zmniejszyć pracochłonność czynności wykonywanych przez naszych pracowników, skrócić czas obsługi spraw i wyeliminować zbędne kroki pośrednie, jest Rejestr Zabezpieczeń, dostępny w aplikacji TWZA od 2 stycznia 2019 r. Obejmuje on zarówno zabezpieczenia na majątku ruchomym (zastawy skarbowe), jak i na nieruchomościach (hipoteki przymusowe). Jest to narzędzie do obsługi spraw z zakresu ustanawiania oraz modyfikowania zabezpieczeń, które są realizowane w ramach procesu 4.3 „Zabezpieczenia należności, sankcje i inne środki dyscyplinujące”.

Integracja Rejestru Zabezpieczeń z Centralną Ewidencją Pojazdów i Kierowców oraz bazą Elektronicznych Ksiąg Wieczystych wpisuje się w nowoczesny trend zarządzania systemami informatycznymi i efektywnego wykorzystywania możliwości ich integracji.

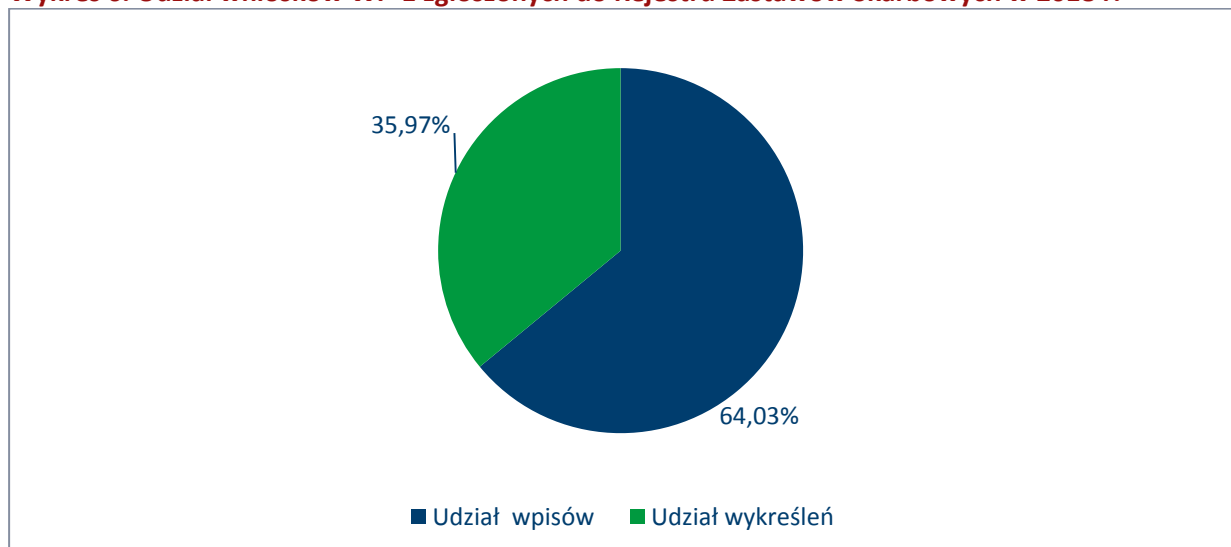
Ponadto realizuje politykę uszczelniania poboru należności publicznoprawnych. Pracownicy ZUS są zobowiązani, aby wzmocnić czynności z zakresu monitorowania procesu odzyskiwania należności. Dotyczy to także poszukiwania i zabezpieczania składników majątkowych, z których możemy prowadzić egzekucję. Wprowadzenie Rejestru Zabezpieczeń pozwoliło ponadto zautomatyzować czynności w obszarze, w którym pracownicy ZUS nie mieli wsparcia aplikacyjnego.

Na wykresach 5 i 6 przedstawiliśmy poziom zabezpieczeń należności publicznoprawnych. Dane dotyczą wniosków w zakresie zastawów skarbowych, które zostały zgłoszone w 2018 r., czyli bez wykorzystania Rejestru Zabezpieczeń.

Wykres 5. Zestawienie wpisów do Rejestru Zastawów Skarbowych (RZS) za 2018 r. oraz wykreśleń z RZS za 2018 r. w ujęciu miesięcznym



Wykres 6. Udział wniosków WP-1 zgłoszonych do Rejestru Zastawów Skarbowych w 2018 r.



W 2019 r. planujemy prace nad kolejnymi funkcjonalnościami aplikacji TWZA 2. Mają one zapewnić m.in.:

- tworzenie decyzji dotyczących osób innych niż płatnik składek (m.in. spadkobierców, osób trzecich),
- obsługę odstąpień od zabezpieczenia hipotecznego (promesy).

6.3. Źródła danych służących do odzyskania należności

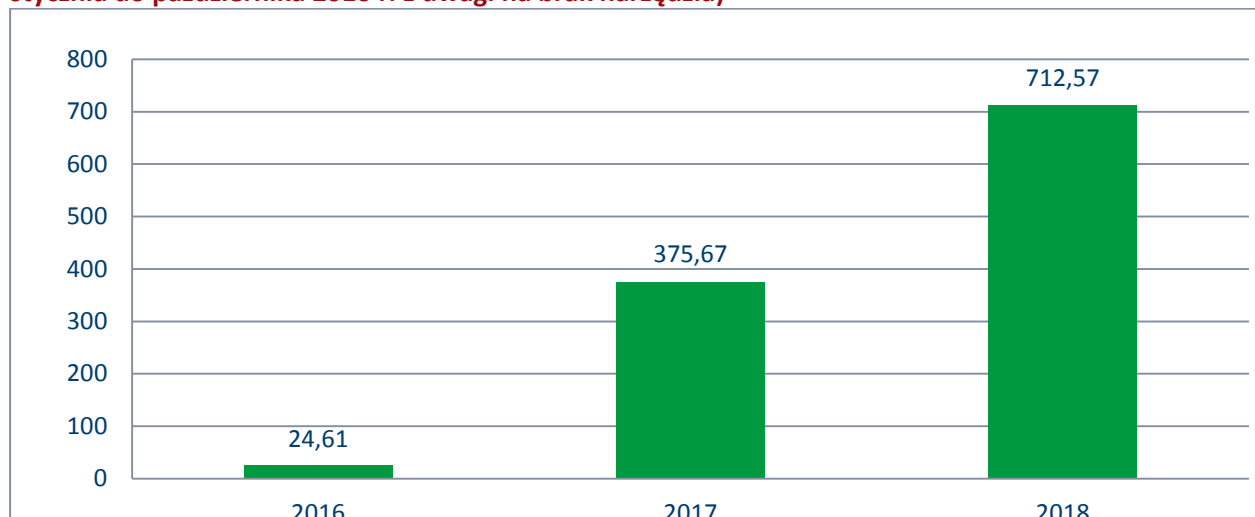
Jednym z elementów, który wraz ze zmienionymi instytucjami prawnymi tworzy nowoczesny system dochodzenia należności, są bazy danych (wewnętrzne i zewnętrzne). Zawierają one informacje niezbędne do realizacji procesów i procedur wynikających z przepisów prawa oraz wewnętrznych uregulowań.

Zbiory danych wykorzystujemy m.in. w obszarach:

- ustaleń majątkowych (nieruchomości, ruchomości), w tym weryfikacji obrotu składnikami majątkowymi, wartości pojazdów,
- związków majątkowo-rodzinnych, w oparciu o które orzekamy zakres odpowiedzialności spadkobierców,
- struktury organizacyjnej podmiotów prawa handlowego, w zakresie koniecznym do orzeczenia o odpowiedzialności członków ich zarządów,
- weryfikacji aktualnego stanu zadłużenia w oparciu o kwoty należności nieściągalnych od osób prawnych, co do których zakończono postępowanie upadłościowe ze względu na brak środków na jego prowadzenie,
- monitorowania działań podejmowanych przez skarbowe organy egzekucyjne (naczelników urzędów skarbowych) – w odniesieniu do tytułów wykonawczych przekazanych do maja 2014 r.

Na wykresie 7 przedstawiamy wzrastający poziom wykorzystania wybranego źródła.

Wykres 7. Liczba zapytań o księgi wieczyste (w tys.) w latach 2016–2018 (brak danych za okres od stycznia do października 2016 r. z uwagi na brak narzędzia)



7. Współpraca ZUS z innymi organami egzekucyjnymi oraz organami nadzoru

W latach 2013–2018 przedstawiciele ZUS czynnie uczestniczyli w pracach roboczych Ministerstwa Finansów (MF) nad dostosowaniem zasad egzekucji administracyjnej do zmieniających się warunków ekonomicznych i gospodarczych. Odbywały się liczne spotkania w MF, narady w ośrodkach szkoleniowych resortu oraz panele uzgodnieniowe w Krajowej Izbie Rozliczeniowej.

Dzięki doświadczeniom i wiedzy, które uzyskaliśmy w toku tej współpracy, mogliśmy w sposób niezakłócony przygotowywać zarówno Departament Realizacji Dochodów, jak i podległe mu komórki w oddziałach do projektowanych zmian. Terminowo i sprawnie wprowadzaliśmy zmiany w naszych wewnętrznych uregulowaniach oraz w narzędziach informatycznych wspomagających procesy z zakresu przymusowego dochodzenia należności. Organizowaliśmy szkolenia dla kadry kierowniczej z oddziałów ZUS, na których wykładali przedstawiciele resortu finansów. Podejmowaliśmy wiele inicjatyw, które zmierzały do tego, aby wyeliminować wątpliwości interpretacyjne w zakresie stosowania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Szczególnie istotne były te dotyczące postępowań obejmujących zagraniczne należności przekazane do ZUS na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Aktualnie podejmujemy starania, które mają utrzymać tę współpracę, także na poziomie lokalnym. Od czerwca 2017 r. oddziały ZUS konsultują się z organami skarbowymi, aby ustalić jak najskuteczniejsze metody dochodzenia należności z tytułu składek i nienależnie pobranych świadczeń. Konsekwencją tej współpracy jest zwiększenie kwot odzyskiwanych na rzecz ZUS przez te organy egzekucyjne oraz zmaksymalizowanie skuteczności egzekucji prowadzonej przez dyrektora oddziału ZUS. Dzięki temu możemy również usuwać bariery interpretacyjne.

Spotkania lub inne formy współpracy odbywają się cyklicznie, a ich uczestnicy przekazują raporty ze współpracy do Departamentu Realizacji Dochodów co pół roku. Istotnym elementem tej współpracy jest ustalenie i wymiana dobrych praktyk. Nasi pracownicy prowadzili m.in. warsztaty szkoleniowe dotyczące elektronicznej wymiany danych dla innych organów egzekucyjnych. Korzystaliśmy z doświadczeń wynikających z tego, że ZUS nie tylko jako pierwszy wprowadził elektroniczną komunikację z bankami i innymi organami egzekucyjnymi, ale również w znacznym stopniu zautomatyzował wymianę danych i ewidencjonowanie wpłat.

Spotkania umożliwiają nam uzyskanie od urzędów skarbowych najpełniejszych i najszerszych informacji, które mogłyby być pomocne w odzyskiwaniu należności ZUS oraz w rozwiązaniu ewentualnych problemów we współpracy. Dotyczy to również danych o realizacji egzekucji ze składników majątkowych, do stosowania których dyrektorzy oddziałów nie mają uprawnień. Szczególnie ważne jest to przy sprawach

trudnych, spornych lub wymagających podjęcia niestandardowego trybu postępowania. Dodatkowo – zgodnie z naszym wskazaniem – pracownicy oddziałów nie powinni ograniczać współpracy wyłącznie do skarbowych organów egzekucyjnych. Powinna ona dotyczyć również sądowych organów egzekucyjnych i ich terenowych organizacji, czyli izb komorniczych.

Ponieważ poziom zabezpieczeń i kosztów związanych z obsługą w tradycyjnej, pisemnej formie wzrasta, w październiku 2018 r. ZUS zainicjował działania, które mają doprowadzić do powstania narzędzia pozwalającego na wzajemną elektroniczną komunikację z rejestrami sądowymi. Ma się to odbywać za pomocą dedykowanego modelu, który będzie zawierać zestaw reguł i ich opisów tego, w jaki sposób programy i systemy będą się komunikowały (API). Nasza aktywność na rzecz wykorzystania systemów informatycznych wpisuje się w nowoczesne zarządzanie systemami i zmierza m.in. do tego, aby zapewnić jak największy komfort uczestnikom procesu, w tym osobom odpowiedzialnym za jego prawidłową i zgodną z prawem realizację. Jest to priorytet, do którego powinny dążyć wszystkie podmioty, a w szczególności te, które realizują prawa i obowiązki szeroko rozumianej władzy publicznej.

Analogiczne działania podjęliśmy w odniesieniu do zastawów skarbowych. W naszej ocenie uzyskane efekty będą ważnym krokiem, aby poprawić komfort i jakość pracy. Zwiększą również szybkość przekazywania danych po wszystkich stronach związanych z obsługą zabezpieczeń.

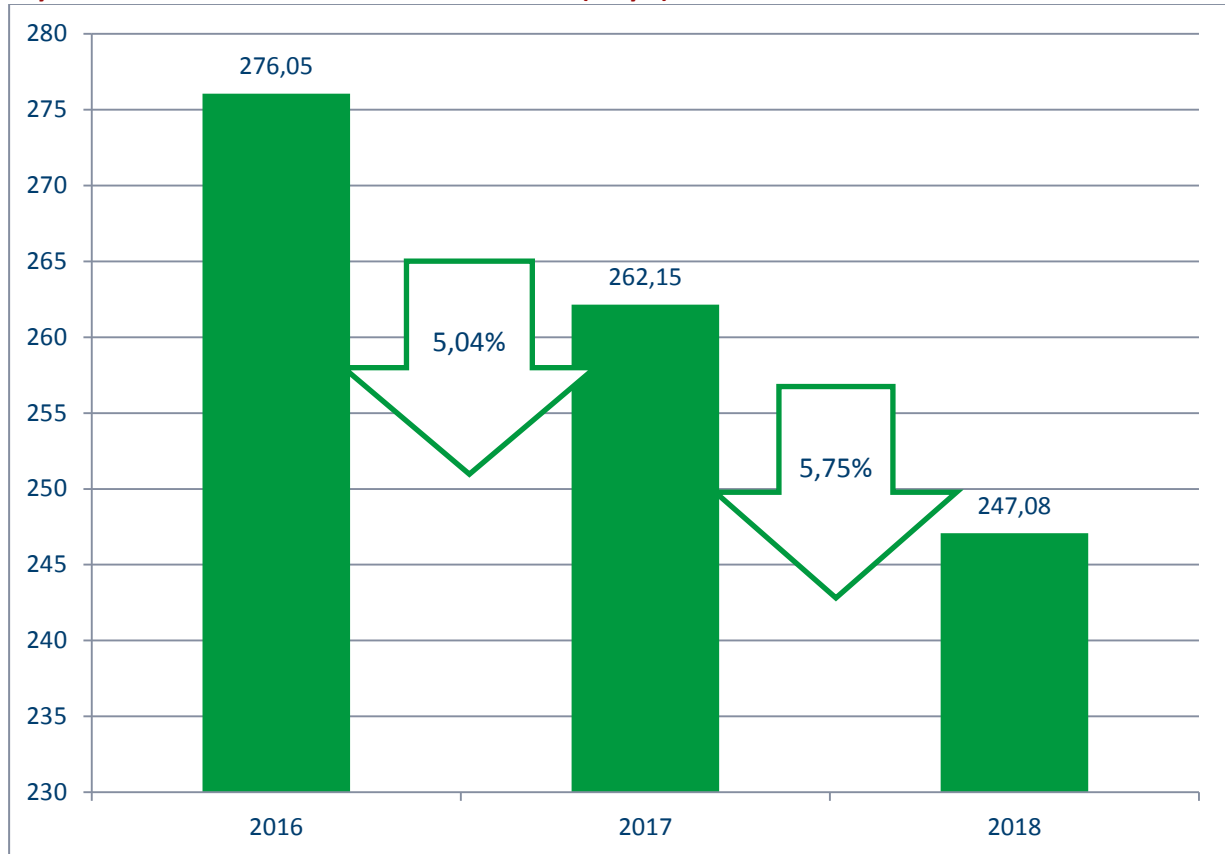
8. Dochodzenie należności Funduszu Alimentacyjnego w likwidacji (FAL)

Aby ujednoczyć postępowania i zwiększyć efektywność obsługi zadania (m.in. dzięki specjalizacji działań i racjonalnemu wykorzystaniu zasobów) oraz zoptymalizować zatrudnienie i alokować nadwyżki etatowe w obszarze dochodzenia należności, w 2013 r. utworzyliśmy 4 centra obsługi zobowiązanych, w zastępstwie których zostały wypłacone alimenty.

W centrach skoncentrowaliśmy bazę danych w jednym narzędziu informatycznym. Stworzyliśmy je w ramach zasobów własnych ZUS i w takim trybie je modyfikujemy. Umożliwia ono podgląd informacji zgromadzonych na koncie zobowiązanego z poziomu każdej terenowej jednostki organizacyjnej ZUS. Dzięki temu zoptymalizowaliśmy przebieg procesu i jego stabilność. Osiągnęliśmy to, ponieważ ograniczyliśmy czynności powtarzalne (wysyłamy teraz zbiorcze zapytania o stan realizacji wniosków egzekucyjnych, dotyczących wielu zobowiązanych) i ujednoczyliśmy proces uzgodnień statystycznych.

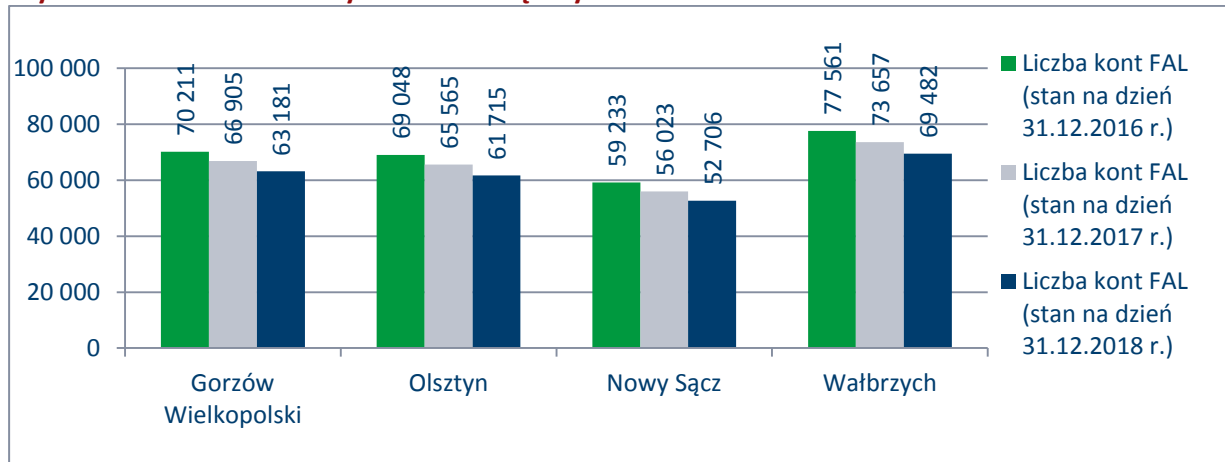
Działania, które podejmowaliśmy zarówno na poziomie centrali, jak i poszczególnych centrów, doprowadziły w ciągu ostatnich 3 lat do tendencji spadkowej, jeśli chodzi o liczbę kont z zadłużeniem (zob. wykres 8).

Wykres 8. Liczba kont FAL w latach 2016–2018 (w tys.)



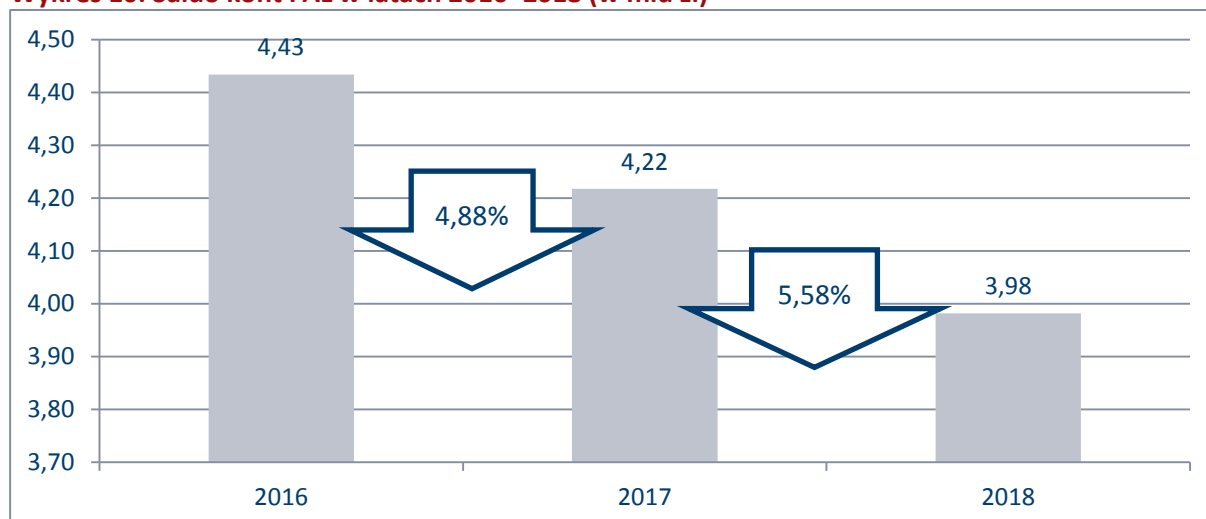
Ta sama tendencja występuje w poszczególnych centrach obsługi zobowiązanych do alimentacji (zob. wykres 9).

Wykres 9. Zestawienie liczby kont zobowiązanych w FAL w latach 2016–2018



Spadek możemy też zaobserwować w odniesieniu do zadłużenia. Jego kwota zmniejsza się średnio o ponad 5% rocznie (zob. wykres 10).

Wykres 10. Saldo kont FAL w latach 2016–2018 (w mld zł)



Na dalszy spadek zadłużenia zapisanego na kontach tzw. dłużników alimentacyjnych na pewno będzie mieć wpływ to, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) rozwiąta wątpliwości co do charakteru odzyskiwanych kwot w kontekście realizacji przez nasze komórki świadczeniowe zajęć egzekucyjnych. Resort rodziny potwierdził zasadność naszej opinii, że należności te należy traktować jako należności alimentacyjne.

9. Odzyskiwanie należności w ramach prawa wspólnotowego

1 maja 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wskazane uregulowanie stworzyło instrumenty pozwalające na wymianę danych dotyczących:

- odzyskiwania należności w oparciu o zapytania (formularze SED R12),
- powiadamiania (doręczanie korespondencji zobowiązanym – formularze SED R015),
- odzyskiwania należności na terenie państwa udzielającego pomocy (formularze SED R017).

Koordynacja unijna zabezpieczenia społecznego obejmuje państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA; państwa członkowskie to Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria).

Współpraca między instytucjami zagranicznymi a ZUS odbywa się dwupoziomowo:

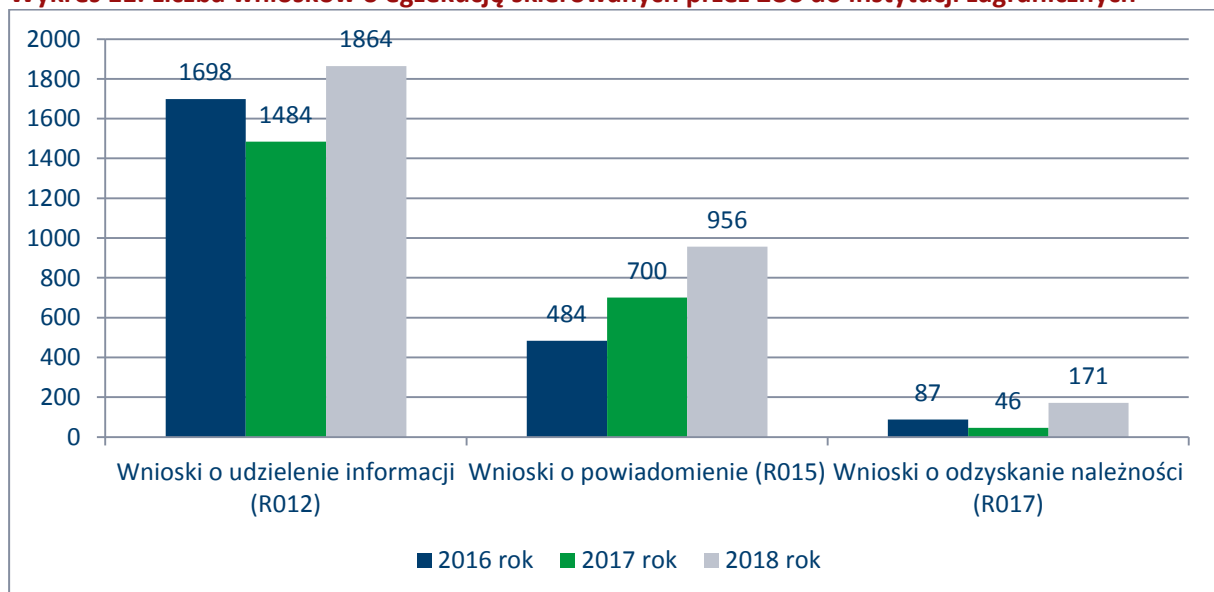
- Departament Realizacji Dochodów (DRD) w centrali ZUS jest instytucją łącznikową. Uczestniczymy w pracach nad wdrożeniem i prawidłowym funkcjonowaniem systemu wymiany danych, w tym m.in. kierujemy uwagi i opiniujemy propozycje Komisji Administracyjnej i państw członkowskich. Zapewniamy również prawidłowość obsługi spraw z zakresu odzyskiwania należności przez

instytucję wyznaczoną i terenowe jednostki organizacyjne. Wyjaśniamy wątpliwości i ewentualne spory na gruncie realizacji przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w tym obszarze. Do naszych wyłącznych kompetencji należy również współpraca z władzą właściwą (komórka wyodrębniona w MRPiPS) oraz z instytucjami łącznikowymi innych państw członkowskich.

- Wydział Realizacji Dochodów w Oddziale ZUS w Opolu jest instytucją wyznaczoną. Odpowiada za prawidłowy obieg wniosków, informacji oraz środków finansowych pomiędzy właściwymi oddziałami ZUS a instytucjami wyznaczonymi państw członkowskich. W ramach tej kompetencji sprawdza m.in. wymogi formalne przekazywanych wniosków i jeśli stwierdzi braki, wzywa nadawcę do ich uzupełnienia, a po ich pozytywnej weryfikacji kieruje do właściwego adresata. Dokonuje również czynności, o które wnoszą państwa członkowskie – robi to we własnym zakresie albo korzysta z pomocy innych terenowych jednostek organizacyjnych. Do jego zadań należy również przekazywanie do DRD uwag, zarówno własnych, jak i kierowanych przez oddziały, odnoszących się do problemów związanych z realizacją zadań z obszaru odzyskiwania należności. Dyrektor Oddziału ZUS w Opolu jest jedynym organem egzekucyjnym na terenie RP dla należności, które mieszczą się w sektorach zabezpieczenia społecznego obsługiwanych przez ZUS i których dochodzimy na rzecz innych państw członkowskich UE i EFTA.

Aktywność Oddziału ZUS w Opolu w zakresie odzyskiwania należności z tytułu nieopłaconych składek oraz nienależnie pobranych świadczeń w ramach pomocy międzynarodowej przedstawia wykres 11.

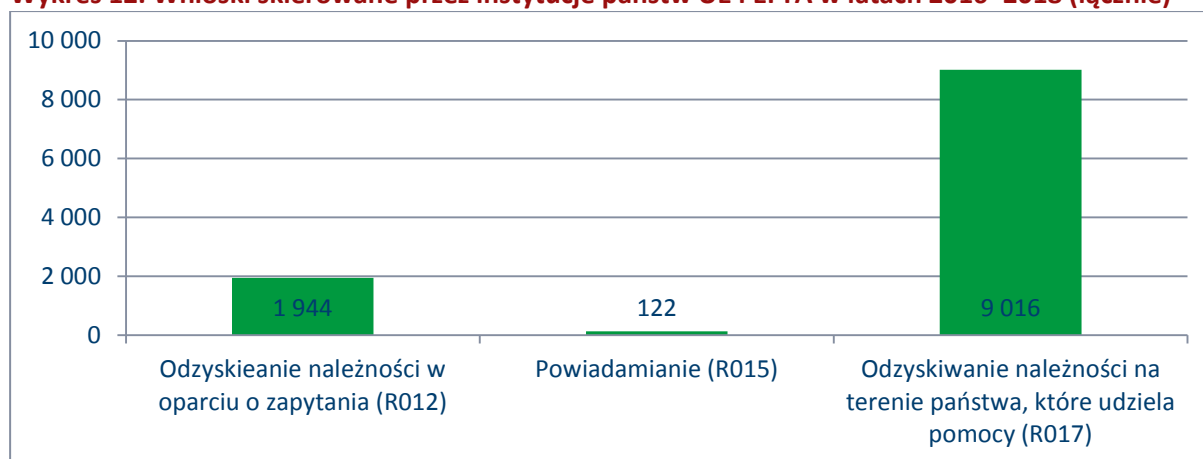
Wykres 11. Liczba wniosków o egzekucję skierowanych przez ZUS do instytucji zagranicznych



Z przedstawionego zestawienia wynika, że w ciągu ostatnich 3 lat najwięcej wniosków dotyczyło zapytań skierowanych przez nas do instytucji zagranicznych (formularze R012).

Zakres pomocy, którą świadczymy na rzecz instytucji państw UE i EFTA, obejmuje wnioski o dochodzenie należności, o powiadomienie (doręczenie korespondencji) lub o udzielenie informacji. Wśród tych wniosków przeważają wystąpienia o odzyskanie należności. Na ich liczbę w przeważającej mierze składają się wnioski instytucji holenderskich, które były masowo przekazywane w latach 2016–2017.

Wykres 12. Wnioski skierowane przez instytucje państw UE i EFTA w latach 2016–2018 (łącznie)



Ponadto ZUS aktywnie angażuje się w prace nad implementacją elektronicznej wymiany informacji zabezpieczenia społecznego (EESSI). Przede wszystkim opiniujemy projekty aktów prawnych, not i decyzji przygotowywanych przez Komisję Europejską. Ponadto oddelegowaliśmy przedstawiciela DRD do udziału w pracach Grupy ad hoc ds. odzyskiwania należności (Recovery ad hoc Group). Włączyliśmy się także w prace polskiej prezydencji w 2013 r., która za jeden z priorytetów obrała wyjaśnienie problemów praktycznych przy stosowaniu przepisów regulujących odzyskiwanie należności. Rezultatem tych wysiłków było nasze uczestnictwo w warsztatach roboczych, które zakończyły się wydaniem dokumentów wyjaśniających zagadnienia wywołujące największe wątpliwości. Powstały m.in. notatka z posiedzenia Komisji Administracyjnej wskazująca kwotę 350 euro jako dolny próg w sprawach o udzielenie pomocy, decyzja H7 w sprawie ustalania kursu wymiany oraz decyzja R1 w sprawie zwrotu kosztów pomocy.

W latach 2010–2018 nasi przedstawiciele uczestniczyli w wielu rozmowach dwustronnych z instytucjami z innych państw członkowskich na temat dochodzenia należności. Były to m.in. instytucje niemieckie (DRV Bund), austriackie (SVGA), czeskie (CSSZ), węgierskie (ONYF), holenderskie (Belastingdienst, UWV), francuskie (CLEISS), belgijskie (NSSO).

10. Wpływy z przymusowego dochodzenia należności

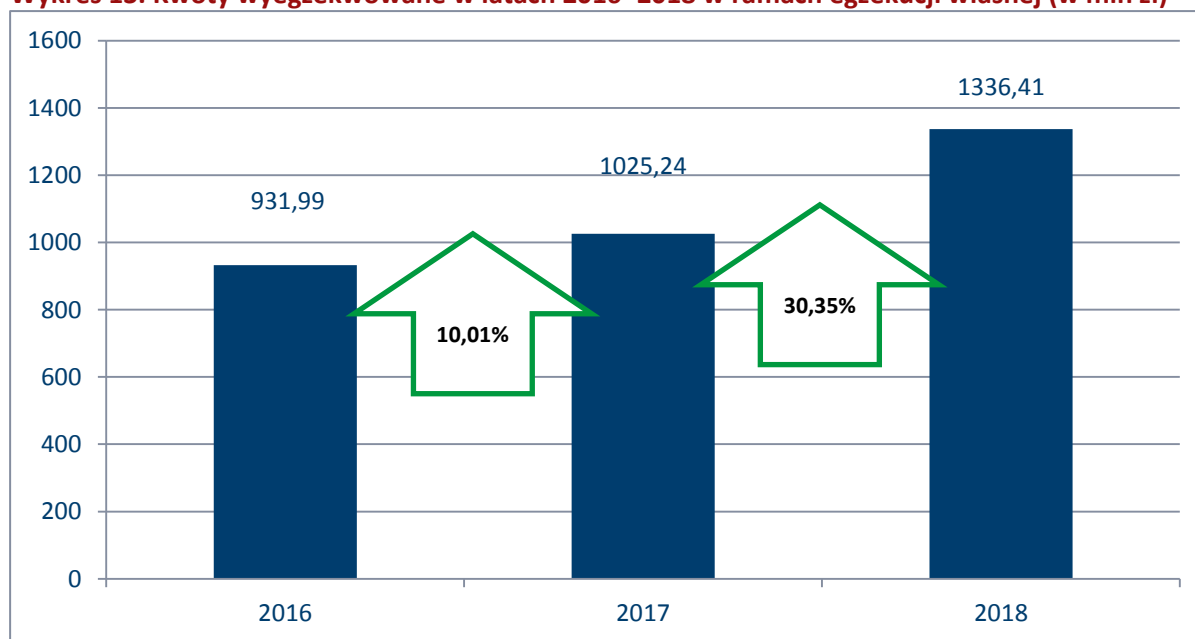
W ciągu ostatnich 3 lat utrwała się trend wzrostu kwot, które odzyskaliśmy w trybie egzekucji własnej. W 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrost ten kształtował się na poziomie 10%, natomiast w 2018 r. osiągnął wartość ponad 30%.

Jest to wynik, na który wpływ mają podejmowane przez pracowników naszego pionu inicjatywy mające zwiększyć skuteczność dochodzenia należności. Należą do nich następujące przedsięwzięcia:

- dostosowujemy wewnętrzne uregulowania i narzędzia wspomagające proces dochodzenia należności do zmieniającego się otoczenia prawnego,
- umożliwiamy sprawną komunikację między uczestnikami postępowań, w szczególności poprzez elektroniczną korespondencję,
- doskonalimy narzędzia wspomagające wykonywanie zadań, m.in. automatyzujemy generowanie dokumentów, obsługę wpłat i spraw egzekucyjnych oraz postępowań zabezpieczających,
- znajdujemy nowe źródła finansowania zajęć egzekucyjnych wierzytelności oraz poszerzamy katalog źródeł danych niezbędnych do prowadzenia postępowań, w tym szczególnie o informacje o składnikach majątkowych zobowiązanych.

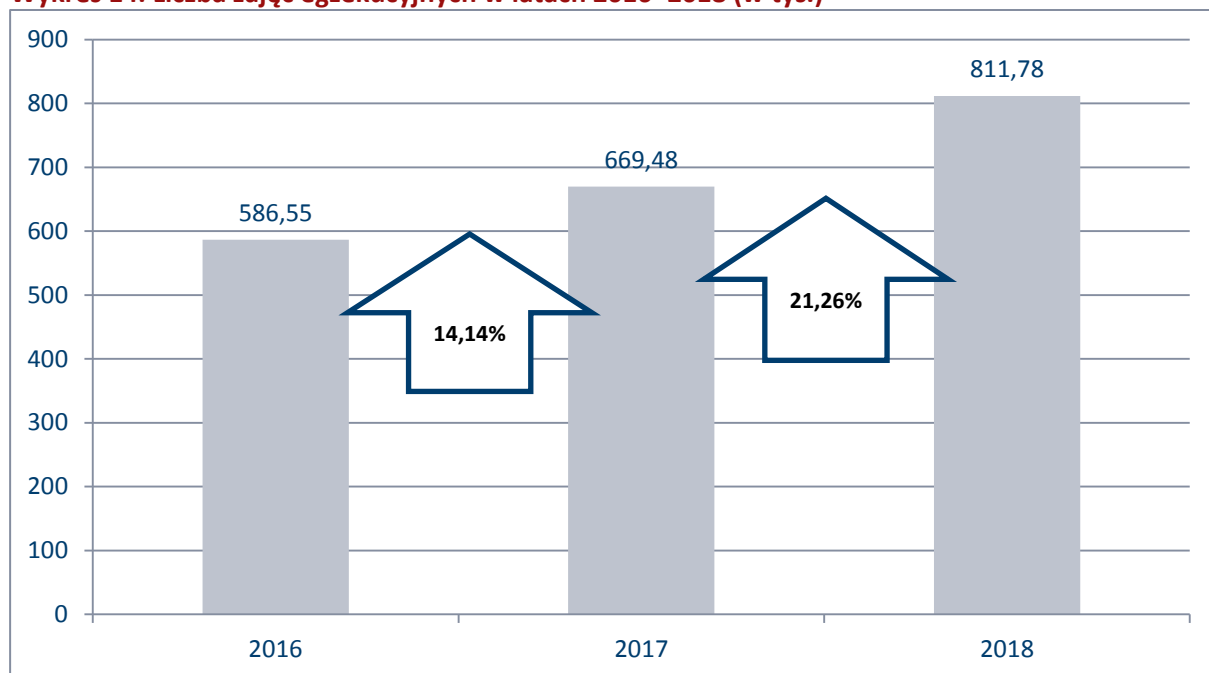
Szczegółowe dane dotyczące wzrostu kwot odzyskanych w trybie egzekucji własnej przedstawione zostały na wykresie 13.

Wykres 13. Kwoty wyegzekwowane w latach 2016–2018 w ramach egzekucji własnej (w mln zł)



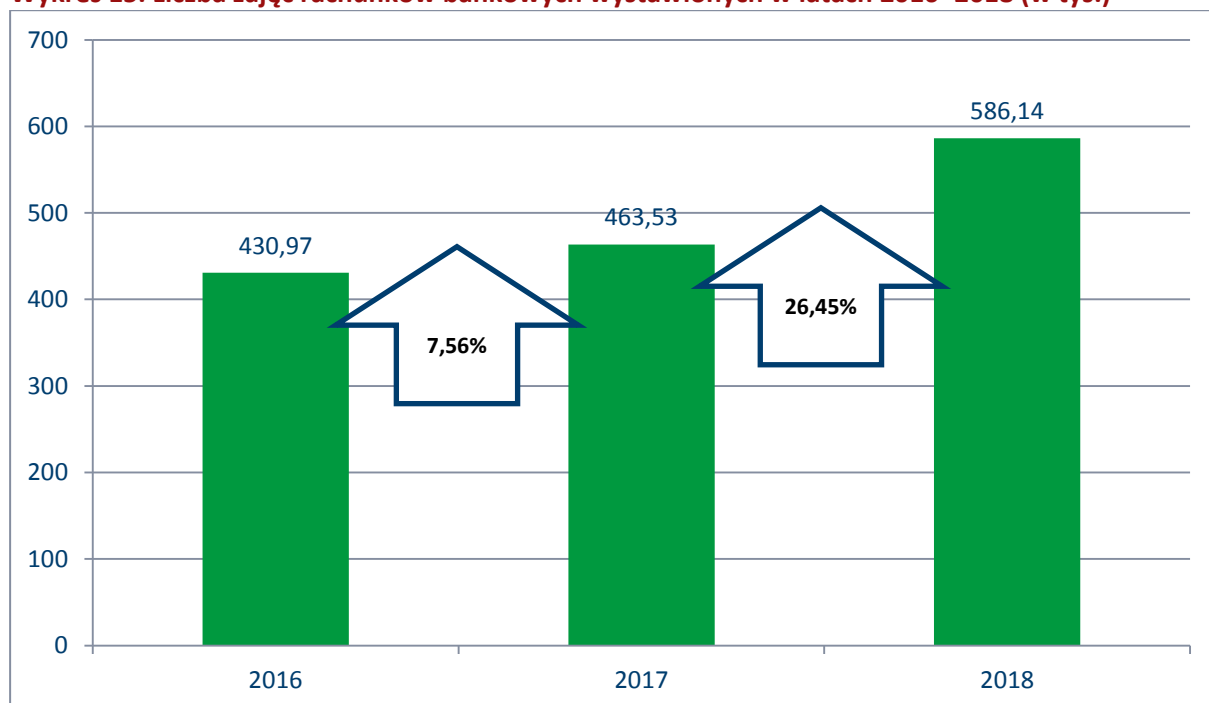
Tendencji tej odpowiada wzrost liczby zajęć egzekucyjnych dokonanych w tym samym okresie (zob. wykres 14).

Wykres 14. Liczba zajęć egzekucyjnych w latach 2016–2018 (w tys.)

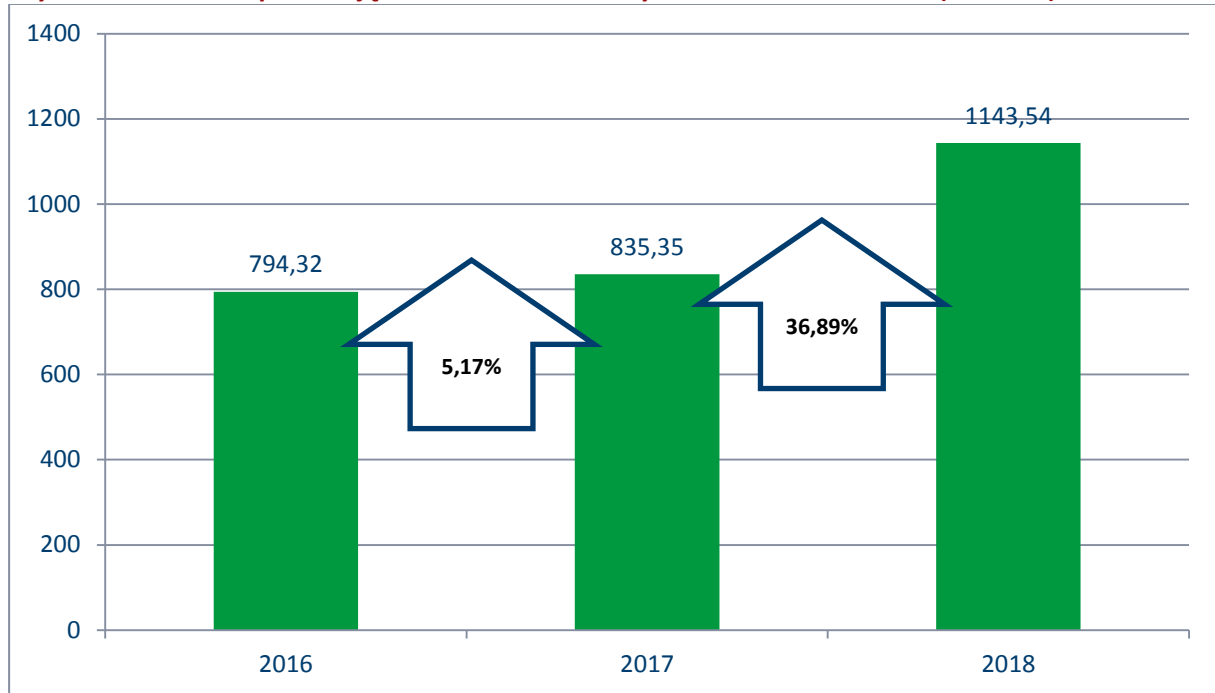


Przede wszystkim zwiększa się liczba zajęć rachunków bankowych oraz kwoty uzyskane z tego źródła egzekucyjnego. Już sama ich liczba wskazuje, że jest to jeden z efektywniejszych środków egzekucyjnych. Potwierdzają to dane przedstawione na wykresach 15–17.

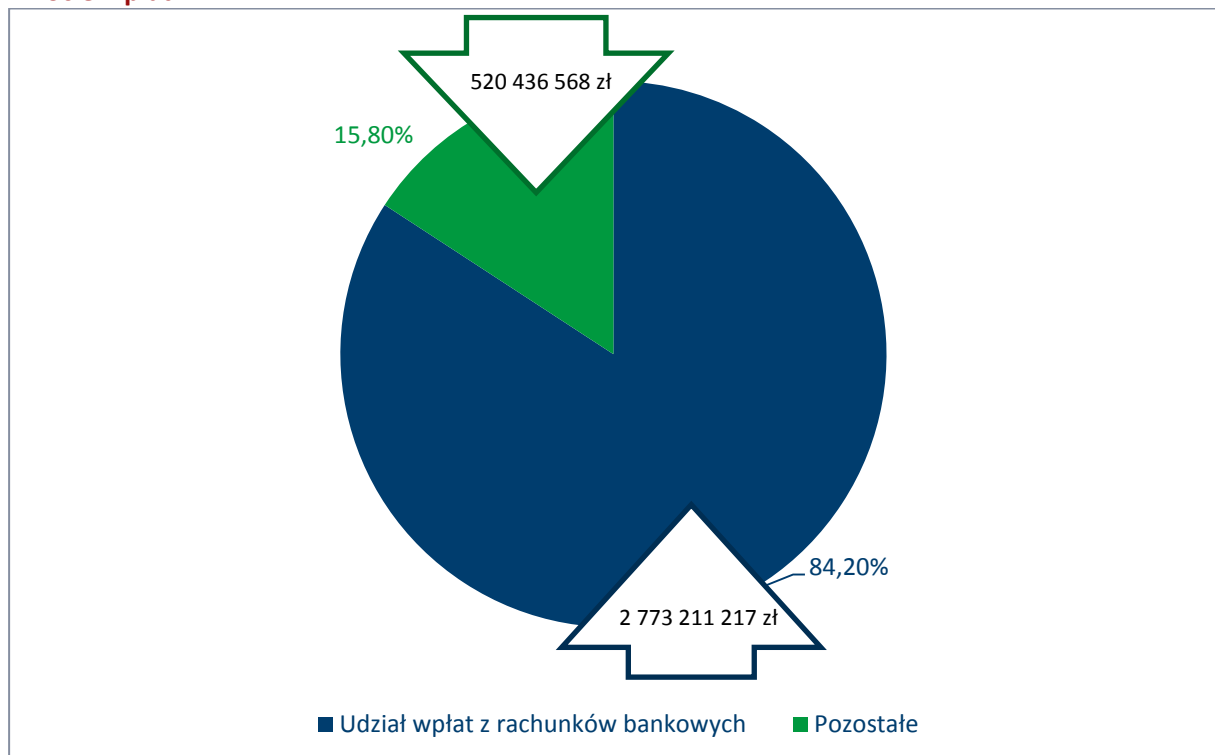
Wykres 15. Liczba zajęć rachunków bankowych wystawionych w latach 2016–2018 (w tys.)



Wykres 16. Kwota wpłat z zajęć rachunków bankowych w latach 2016–2018 (w mln zł)



Wykres 17. Udział wpłat uzyskanych z zajęć rachunków bankowych w latach 2016–2018 w ogólnej kwocie wpłat



Z porównania udziału wpłat z rachunków bankowych z wpłatami z innych środków egzekucyjnych jednoznacznie wynika, że do sukcesu, który przejawiał się zwiększeniem wpływów, w przeważającej mierze przyczyniły się działania związane z tą kategorią wierzytelności.

11. Podsumowanie

W ostatnich 3 latach zaobserwowaliśmy utrwalającą się tendencję wzrostu wpływów w ramach przymusowego dochodzenia należności. Jednocześnie poprawił się społeczny odbiór ZUS – jesteśmy postrzegani jako innowacyjna instytucja zaufania publicznego, życzliwa dla klientów. Te 2 czynniki jednoznacznie pokazują, że przy zaangażowaniu pracowników naszego pionu ich trud i konsekwencja prowadzą do sukcesu.

Na poziom tego osiągnięcia ma wpływ przede wszystkim to, że:

- rzetelnie monitorujemy zmieniające się otoczenie prawne, uwarunkowania gospodarcze i ekonomiczne,
- szybko i trafnie reagujemy na zaobserwowane zmiany,
- podejmujemy inicjatywy, zarówno w ramach legislacji krajowej, jak i wewnętrzzakładowej,
- dostosowujemy narzędzia wspomagające nasze procesy do zmieniającego się otoczenia prawnego,
- zapewniamy pracownikom odpowiednie szkolenia oraz materiały edukacyjne,
- udzielamy licznych wyjaśnień dotyczących prawidłowego trybu postępowań na kanwie problemów zdiagnozowanych w indywidualnych sprawach, które – jak wiadomo – nie są prowadzone automatycznie, a ich przebieg uzależniony jest od wielu czynników, w tym od skomplikowanych przepisów prawa oraz nieprzewidywalnych okoliczności faktycznych.

Otwartość wobec klienta, wysoki poziom przejrzystości działań oraz polityka informacyjna również mają wpływ na coraz lepsze wyniki. Przekłada się to również na działania, także prewencyjne, np. w odniesieniu do największych dłużników. Znalazły one uznanie w sprawozdaniu Najwyższej Izby Kontroli.

www.zus.pl – Twój przewodnik po ubezpieczeniach społecznych

Portal Statystyczny ZUS - <https://psz.zus.pl>



ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH