



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.05.2018

P/18/072

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/072 „Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Jacek Żmurko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/83/2018 z 19 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Gdańsku, ul. Chmielna 27/33, 80-748 Gdańsk (dalej: „Zakład” lub „Oddział”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Pawłowska, Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku ¹ (dalej: „Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że podejmowane przez Zakład w latach 2015-2018 (do 31 marca)² działania w zakresie obsługi firm rodzinnych³ były w większości przypadków zgodne z obowiązującymi przepisami i funkcjonującymi wytycznymi oraz procedurami w tym zakresie.

W badanym okresie Zakład nie zidentyfikował istotnych barier w zakresie rozwoju firm rodzinnych sektora małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: „MŚP”). Ponadto żadne ze zidentyfikowanych i zarządzanych ryzyk w badanym okresie, jak również skarg i wniosków składanych do Zakładu, nie dotyczyły barier prawnych w zakresie działalności firm rodzinnych.

Zakład, w zakresie nowych rozwiązań zaproponowanych w „Pakiecie 100 zmian dla firm”, wprowadzonych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴, stosował dwa (z 10 wybranych do badania), tj. wyznaczanie terminu, nie krótszego niż 7 dni, na usunięcie w podaniu braków formalnych oraz poświadczanie przez pracownika organu, na żądanie strony, zgodności odpisu dokumentu z okazanym oryginałem. W zakresie pozostałych udogodnień nie miały one zastosowania do spraw prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: „ZUS”), m.in. w związku z ich specyfiką lub brakiem odpowiednich przepisów szczególnych.

W przypadku planowania kontroli podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne ustalono, że planowano je po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (na podstawie określonych wcześniej ryzyk). Ich zakres był zgodny z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, zwanej dalej: „ustawą o ZUS” (w tym czas ich trwania zgodny był z zapisami ustawy o swobodzie

¹ Do 1 marca 2016 r. Dyrektorem Zakładu była Renata Ziółkowska.

² W okresie objętym kontrolą.

³ Tj. na koncie których znajduje się zgłoszenie 0511 – osoba współpracująca.

⁴ Dz. U. poz. 935 – ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.

działalności gospodarczej⁶), a Zakład nie przeprowadzał kilkakrotnie kontroli przedsiębiorcy w tej samej sprawie, za wyjątkiem dwóch płatników, w przypadku których poprzednie kontrole doraźne obejmowały ten sam zakres, lecz dotyczyły okresu nieobjętego zakończoną kontrolą.

W zakresie ulg w spłacie należności z tytułu składek (tj. umarzania, odraczania i rozkładania na raty) dla podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne ustalono m.in., że przyznane ulgi poprzedzono ustaleniami Zakładu dotyczącymi możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie, a postępowanie w analogicznych przypadkach było jednolite.

W badanym okresie w Zakładzie funkcjonowały procedury i wytyczne regulujące sposób i terminy wydawania zaświadczeń A1⁷, (tj. do dnia 1.08.2017 r. – w terminie do 7 dni od wpływu wniosku, a po tej dacie – w terminie miesiąca od jego złożenia). Zakład w ww. zakresie w większości przypadków załatwiał sprawy zgodnie z obowiązującymi w danym czasie procedurami.

Na 253 podmioty zidentyfikowane jako firmy rodzinne, w 11 przypadkach Zakład otrzymał informację o niedostarczeniu przesyłki z informacją o numerach rachunków składkowych i w każdym z nich postępował zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi w tym zakresie, dzięki czemu we wszystkich badanych przypadkach płatnicy zostali skutecznie poinformowani o jego nadaniu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieterminowego wydania zaświadczeń A1 w przypadku 3 z 20 objętych badaniem wniosków złożonych przez podmioty zidentyfikowane jako firmy rodzinne;
- niewydania decyzji o umorzeniu postępowania w zakresie zaświadczeń A1 (w przypadku gdy stało się bezprzedmiotowe) w przypadku 2 z 4 objętych badaniem postępowań, w wyniku których nie wydano zaświadczeń A1;
- nieterminowego wydania 1 z 2 decyzji o odmowie wydania zaświadczenia A1 dla podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie barier w rozwoju firm rodzinnych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2015-2018 (do 31 marca) do Zakładu wpłynęły łącznie 72 skargi i wnioski⁸, które dotyczyły w szczególności spraw w zakresie obsługi w obszarze emerytur, rent, zasiłków i orzecznictwa lekarskiego.

Żadna ze złożonych w badanym okresie skarg nie dotyczyła barier prawnych związanych z działalnością firm (w tym firm określanych mianem „rodzinnych”).

(dowód: akta kontroli str. 179-192)

Kontrola zarządcza w Zakładzie, stanowiąca ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań i celów w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, była prowadzona w okresie objętym kontrolą m.in. w oparciu o zarządzenie Prezesa ZUS z 2010 r. w sprawie zasad realizacji kontroli zarządczej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, statut ZUS⁹ oraz regulamin organizacyjny

⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), obowiązująca do 30 kwietnia 2018 r.

⁷ Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego mającym zastosowanie do osoby uprawnionej.

⁸ Odpowiednio: 1 w 2015 r., 7 w 2016 r., 35 w 2017 r. i 29 w 2018 r. (do 31.03).

⁹ Stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93).

ZUS¹⁰. W Zakładzie prowadzone są w każdej komórce organizacyjnej rejestry ryzyka operacyjnego, które co kwartał przesyłane są do Wydziału Organizacji i Analiz, a jeśli w rejestrach stwierdzone zostały ryzyka wysokie, to sporządzany jest rejestr takich ryzyk za dany kwartał. Ryzyka te są zarządzane w Zakładzie oraz raportowane do Centrali ZUS.

Żadne ze zidentyfikowanych i zarządzanych przez Zakład ryzyk w badanym okresie nie dotyczyły barier prawnych w zakresie działalności firm rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 131-178)

Dyrektor wyjaśniła, że w trakcie realizacji bieżących zadań Zakładu lub sygnałów zewnętrznych (skarg i wniosków oraz innych dokumentów) nie zidentyfikowano barier prawnych związanych z działalnością firm rodzinnych i nie podejmowano w związku z tym działań zmierzających do wypracowania jednolitego trybu załatwiania przedmiotowych spraw. Ponadto w ramach kontroli zarządczej nie zidentyfikowano żadnych ryzyk w tym obszarze mogących świadczyć o potrzebie podjęcia takich działań. Wskazała, że Zakład prowadzi działania pozwalające na bieżące wyjaśnianie nowych przepisów, w tym m.in. poprzez organizację bezpłatnych szkoleń (planowanych w cyklu półrocznym) dla wszystkich płatników składek, organizację „Lekcji z ZUS” w szkołach ponadgimnazjalnych (upowszechniając wiedzę w zakresie ubezpieczeń społecznych), jak również udzielania informacji (w tym dostępu do informatorów) na salach obsługi klienta oraz na stronie internetowej ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 125-130)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W badanym okresie Zakład nie zidentyfikował istotnych barier prawnych w zakresie rozwoju firm rodzinnych sektora MŚP, w związku z tym nie wdrożono żadnych rozwiązań w celu ich likwidacji. Ponadto żadne ze zidentyfikowanych i zarządzanych ryzyk w badanym okresie, jak również skarg i wniosków złożonych do Zakładu, nie dotyczyło barier prawnych w zakresie działalności firm rodzinnych. Zakład prowadził również działania pozwalające na bieżące wyjaśnianie nowych przepisów, w tym m.in. poprzez organizację bezpłatnych szkoleń dla wszystkich płatników składek, jak również udzielał stosownych informacji w tym zakresie na salach obsługi klienta oraz na stronie internetowej ZUS.

2. Wdrożenie rozwiązań prawnych mających na celu likwidację barier w rozwoju firm rodzinnych sektora MŚP

Opis stanu faktycznego

2.1.1 W okresie objętym kontrolą, w zakresie nowych rozwiązań zaproponowanych w „Pakiecie 100 zmian dla firm”¹¹, ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., wprowadzono do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego¹² (dalej: „k.p.a.”) m.in. rozwiązania polegające na:

- możliwości przeprowadzenia mediacji (art. 96a § 1 k.p.a.);
- możliwości załatwienia sprawy milcząco (art. 122a § 1 i 2 pkt 1 i 2 k.p.a.);
- prawie do wniesienia ponaglenia (art. 37 § 1 k.p.a.);

¹⁰ Wprowadzony Decyzją organizacyjną Nr 102 Dyrektora Gabinetu Prezesa z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału w Gdańsku.

¹¹ Ułatwienia dla przedsiębiorców od czerwca 2016 r. wprowadzone są w ramach Pakietu 100 zmian dla firm oraz Konstytucji Biznesu

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

- możliwości zwołania posiedzenia w trybie współdziałania (art. 106a § 1 k.p.a.);
- możliwości zrzeczenia się do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej (art. 127a § 1 k.p.a.);
- załatwieniu sprawy w postępowaniu uproszczonym (art. 163b § 1-3 k.p.a.);
- wyznaczeniu terminu na usunięcie w podaniu braków formalnych, nie krótszego niż 7 dni (art. 64 § 2 k.p.a.);
- rozstrzygnięciu wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 81a § 1 k.p.a.);
- przyjaznej interpretacji przepisów (art. 7a k.p.a.);
- poświadczeniu przez pracownika organu, na żądanie strony, zgodności odpisu dokumentu z okazanym oryginałem (art. 76a § 2b k.p.a.).

(dowód: akta kontroli str. 193-203, 213-219)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że:

a) część z ww. udogodnień nie ma zastosowania w odniesieniu do spraw prowadzonych przez ZUS, w szczególności:

- mediacja – specyfika spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w zasadzie wyklucza jej stosowanie;
- milczące załatwienie spraw i postępowanie uproszczone – których stosowanie uzależnione jest od zapisów w tym zakresie w przepisach szczególnych, tj. ustawie o ZUS, która takich sytuacji nie przewiduje;
- zwołania posiedzenia w trybie współdziałania – kwestie związane z opłacaniem składek na ogół nie mają charakteru wielowątkowego, nie wymagają ścisłej współpracy w danym zakresie z innymi organami, na zasadzie posiedzenia w trybie współdziałania;
- zrzeczenia się do wniesienia odwołania – które stosowane może być jedynie dla niektórych spraw, tj. takich, w których odwołanie rozpatruje się w trybie administracyjnym (np. przy umorzeniach stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy).

b) Zakład nie prowadzi odrębnych rejestrów dla ww. udogodnień dotyczących płatników składek, wynikających z tzw. Pakietu 100 zmian dla Firm, a z informacji przekazanych z podległych t.j.o.¹³ oraz posiadanych przez Zakład wynika, iż nie zostały odnotowane w okresie od czerwca 2017 r. do marca 2018 r. przypadki skorzystania przez płatników składek z praw wynikających ze zmiany przepisów. Wyjątek stanowi wprowadzony pismem Dyrektora z dnia 30 listopada 2018 r. wewnętrzny rejestr ponagieł. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z udogodnienia, jakim jest ponaglenie, korzystają ubezpieczeni nie będący płatnikami składek, a sprawy dotyczą świadczeń emerytalno-rentowych lub nabycia prawa do zasiłków z ubezpieczenia społecznego. W posiadanym rejestrze spraw w tym zakresie zidentyfikowano 17 spraw, złożonych przez ubezpieczonych. Przedmiotowy rejestr został wprowadzony w celu monitorowania terminowości załatwiania spraw oraz prowadzenia statystyki liczby wpływających ponagieł do Oddziału i podległych t.j.o. w ramach nadzoru funkcjonalnego.

(dowód: akta kontroli str. 196-202, 227-230)

Dla wybranych do badania 30 z 253 podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne¹⁴ ustalono, że ze wskazanych 10 udogodnień dla ww. firm zastosowano dwa, tj.:

¹³ Terenowe Jednostki Organizacyjne. W skład Zakładu wchodzi łącznie 13 inspektoratów i jedno biuro.

¹⁴ Będące jednocześnie małymi i średnimi przedsiębiorstwami, które terytorialnie przynależały do Oddziału ZUS w Gdańsku (bez jednostek podległych, inspektoratów) w latach 2015-2018 (do 31 marca).

- a) dla 5 z 30 firm, w stosunku do których wystosowano łącznie 7 wezwań do uzupełnienia braków formalnych, wyznaczony termin był nie krótszy niż 7 dni odpowiednio dla:
- trzech wezwań, gdzie wyznaczono termin 7 dniowy (w zakresie opłacenia składek bądź kosztów egzekucyjnych);
 - trzech wezwań, gdzie wyznaczono termin 14 dniowy (w zakresie innych braków formalnych);
 - jednego wezwania, gdzie wyznaczono dwa terminy (tj. termin 7 dniowy dotyczący przedłożenia dokumentacji w zakresie pomocy publicznej oraz 14 dniowy w zakresie pozostałych braków).

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w odniesieniu do art. 64 § 2 k.p.a. Zakład zawsze stosował formułę wzywania do uzupełnienia braków formalnych zgodną z treścią zarówno przed („w terminie siedmiu dni”), jak i po 1 czerwca 2017 r. („w terminie, nie krótszym niż siedem dni”). Ponadto Zakład starał się również, wychodząc naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom klientów, wprowadzać dodatkowe udogodnienia. Wyrazem takiego podejścia była między innymi Instrukcja w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiąca załącznik do uchwały Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 12/2010 z 27 stycznia 2010 r.¹⁵, która zaczęła obowiązywać z dniem 1 kwietnia 2010 r. Przedmiotowa Instrukcja oraz wytyczne i wyjaśnienia Centrali ZUS do ww. Instrukcji wprowadziły w zasadzie dwa terminy dla wnoszących podania na uzupełnienie braków formalnych tj.: termin sztywny „14 dni” oraz termin „nie dłużej niż 14 dni” (który był interpretowany przez Zakład jako termin nie krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 14 dni), terminy te miały zastosowanie w zależności od sytuacji i rodzaju ulg.

- b) poświadczenia przez pracownika organu, na żądanie strony, zgodności odpisu dokumentu z okazanym oryginałem, jednak – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału – Zakład nie prowadzi ewidencji takich przypadków. Przedmiotowe zadanie jest realizowane na bieżąco, między innymi na salach obsługi klientów, na stanowiskach doradców ds. ulg i umorzeń oraz na stanowiskach doradcy płatnika w Oddziale i podległych t.j.o. Upoważnieni pracownicy na wniosek osoby zainteresowanej dokonują takiego poświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 196-202, 231-232)

Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że nieodnotowanie w Oddziale przypadków korzystania z usprawnień wprowadzonych ww. pakietem może wynikać między innymi z:

- a) krótkiego czasu, jaki upłynął od wdrożenia zmian w zapisach k.p.a., a tym samym płatnicy składek nie zdążyli jeszcze wykorzystać nowych możliwości w praktyce;
- b) stosowaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dodatkowych usprawnień wynikających między innymi z wewnętrznych aktów prawnych, jak również ogólnej dostępności płatników składek do wiedzy z zakresu ubezpieczeń społecznych poprzez:
- utworzenie na salach obsługi klientów stanowisk doradców ds. ulg i umorzeń oraz doradców płatnika składek, doradców emerytalno-rentowych;

¹⁵ W sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

- stronę internetową www.zus.pl, gdzie płatnik składek może pobrać wzory formularzy, poradniki odnośnie zasad wypełniania i rozliczania składek oraz pozyskać informacje o ważnych zmianach w zakresie ubezpieczeń społecznych;
- cykle szkoleń zewnętrznych organizowanych dla płatników składek, o których informowani są płatnicy składek za pośrednictwem strony [zus.pl](http://www.zus.pl);
- powołanie w każdym Oddziale koordynatorów ds. komunikacji społecznej i edukacji, których zadaniem jest m.in. prowadzenie spraw wynikających ze współpracy Dyrektora Oddziału z terenowymi organami administracji rządowej i samorządowej, związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców oraz emerytów i rencistów, inicjowanie i prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących Zakładu i systemu ubezpieczeń społecznych, w tym w szczególności: budowanie sieci kontaktów z lokalnymi partnerami, w tym z instytucjami administracji publicznej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, itp., celem realizacji wspólnych inicjatyw o charakterze informacyjno-edukacyjnym; inicjowanie i realizowanie programu współpracy z lokalnymi liderami opinii; inicjowanie lokalnych działań z obszaru społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR),
- wdrożenie w organizacji prostego języka w celu poprawienia i usprawnienia komunikacji z klientem zewnętrznym i wewnętrznym, tak indywidualnym, jak i instytucjonalnym oraz monitorowanie utrzymania standardu prostego języka w tej komunikacji.

Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że płatnicy składek na bieżąco zgłaszają problemy, nie tylko prawne, z którymi stykają się w trakcie prowadzenia firmy. Wszystkie zgłoszenia są analizowane na poziomie centralnym pod kątem technicznym i ekonomicznym. Efektem przeprowadzanych analizy są między innymi aplikacja: e-płatnik czy Program Płatnik udostępnione przez ZUS płatnikom składek, usprawniające obsługę i przekazywanie do ZUS dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych.

(dowód: akta kontroli str. 196-202)

2.1.2. W badanym okresie (dla próby opisanej w pkt. 2.1.1 wystąpienia pokontrolnego), w przypadku 30 z 253 podmiotów zakwalifikowanych jako firmy rodzinne, Zakład wystosował łącznie 7 wezwań do usunięcia w podaniu braków formalnych, wyznaczając terminy 7 i 14 dni.

W jednym z 7 przypadków wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wysłano po 1 czerwca 2017 r. (tj. miał do niego zastosowanie znowelizowany przepis art. 57 § 4 k.p.a.) i ustalono, że w ww. sprawie sposób liczenia przez Zakład terminów wykonania czynności był zgodny ze zmienionym przepisem.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

Ponadto ustalono, że w przypadku 2 z 7 ww. wezwań (dotyczących postępowań w zakresie układu ratalnego) braki uzupełnione zostały przez płatników po wskazanym terminie¹⁶, a złożone dokumenty bądź dokonane wpłaty zostały przez Zakład przyjęte i ich naruszenie nie miało żadnych konsekwencji dla prowadzonych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że problematykę uzupełniania braków formalnych wniosków płatników o udzielenie ulgi lub umorzenie regulują w ZUS

¹⁶ Odpowiednio: 5 i 6 dni po wyznaczonym terminie.

przepisy wewnętrzne. Zgodnie z § 8 pkt 14 działu 3, rozdział 1, Zarządzenia Prezesa ZUS Nr 108 z 2 października 2013 r. wprowadzającym m.in. "Zasady rozpatrywania spraw z zakresu odraczania płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych" o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania pracownik zawiadamia dłużnika po upływie 7 dni od zaistnienia przesłanki powodującej pozostawienie wniosku bez rozpoznania, natomiast w pkt. 15 wskazano, że nie pozostawia się wniosku bez rozpoznania, jeżeli przed wysłaniem pisma o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania dłużnik spełnił warunki określone w ust. 12 pkt 2-3 i ust. 13 (tj. warunki wezwania). Analogiczne rozwiązania zostały przyjęte także w Instrukcji odraczania terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych (obowiązującej od 1 kwietnia 2017 r.)¹⁷. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił również, że takie załatwienie przedmiotowych spraw było zgodne z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w tym zakresie w ZUS, a ponadto nie naruszało słusznego interesu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego ZUS jest dysponentem, bo w każdej z przedmiotowych spraw doszło do zawarcia układu ratalnego i ratalna spłata zaległości była najskuteczniejszą formą dochodzenia należności z tytułu składek.

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

2.1.3. W badanym okresie w Zakładzie, ze wszystkich przynależnych terytorialnie podmiotów, korekty dokumentu ZUS IWA¹⁸ (które nastąpiły po 1 kwietnia 2017 r.) złożyły łącznie 22 podmioty¹⁹. Żaden z nich nie został zidentyfikowany jako firma rodzinna.

(dowód: akta kontroli str. 212-219)

2.2 W badanym okresie Zakład przeprowadził kontrole w łącznie 45 z 253 podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne. W 44 przypadkach była to kontrola planowa, a w jednym kontrola doraźna. W każdym z tych podmiotów przeprowadzono jedną kontrolę.

Na podstawie badania 30 z 45 podmiotów objętych przez Zakład kontrolą ustalono, że:

- a) wszystkie przeprowadzone kontrole obejmowały zakres wskazany w art. 86 ust. 2 ustawy o ZUS;
- b) kontrole planowano po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (na podstawie określonych wcześniej ryzyk, przy pomocy m.in. aplikacji BRDKP²⁰);
- c) czas trwania poszczególnych postępowań był zgodny z art. 83 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wyniósł:
 - od 1 do 11 dni – dla 16 objętych kontrolą mikro przedsiębiorców;
 - od 3 do 14 dni – dla 12 objętych kontrolą małych przedsiębiorców;
 - od 7 do 24 dni – dla 2 objętych kontrolą średnich przedsiębiorców.
- d) wynik finansowy przeprowadzonych kontroli dla poszczególnych tytułów wyniósł odpowiednio 90,8 tys. zł (dla 13 podmiotów) w zakresie przypisu składek, 28,5 tys. zł (dla 16 podmiotów) w zakresie odpisu składek, 0,3 tys. zł (dla

¹⁷ Stanowiącej Załącznik nr 3 do Procedury do procesu 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń”, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 29 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń”.

¹⁸ Informacja o danych do ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe.

¹⁹ Z tego: 14 podmiotów w 2017 i 8 w 2018 r.

²⁰ Badanie Ryzyka Departament Kontroli Płatników – umożliwiające analizę, poszukiwanie, szacowanie i udostępnianie płatników składek, dla których zostały ustalone ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

- 2 podmiotów) w zakresie niedopłaty świadczeń krótkoterminowych, 0,5 tys. zł (dla 1 podmiotu) w zakresie różnic w rozliczaniu świadczeń na korzyść ZUS oraz 0,9 tys. zł (dla 1 podmiotu) w zakresie różnic w rozliczaniu świadczeń na korzyść płatnika. W przypadku 11 przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości;
- e) Zakład nie przeprowadzał kilkakrotnie kontroli przedsiębiorcy w tej samej sprawie, za wyjątkiem dwóch płatników, dla których poprzednie kontrole doraźne obejmowały ten sam zakres (przeprowadzone odpowiednio w 2012 i 2013 r.) lecz dotyczyły okresu nieobjętego zakończoną kontrolą – tj. zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;
- f) kontrolowani przedsiębiorcy nie składali skarg na postanowienie organu kontroli przedłużające czas trwania kontroli (w badanych przypadkach nie przedłużano kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 204-211, 234-247)

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznych Centrali ZUS (dalej: „BIP”), stosownie do art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (od dnia 14 marca 2017 r.), zamieszczony jest ogólny schemat kontroli płatników składek, zawierający m.in.: informacje o tym, co jest przedmiotem sprawdzenia, jak wybierani są płatnicy do kontroli, kto może kontrolować płatników w imieniu ZUS, gdzie odbywa się kontrola, jak długo trwa, jakie są obowiązki płatnika podczas kontroli, jak sprzeciwić się kontroli, co zawiera protokół z kontroli, jak złożyć zastrzeżenia oraz co płatnik winien zrobić po kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 248-251)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w badanym okresie Zakład nie posiadał odrębnej strony BIP, a wszystkie informacje publikowane były przez Centralę ZUS na jej stronie BIP. Wskazał, że w przypadku wystąpienia sytuacji, w której niezbędne jest zamieszczenie danych na tej stronie (np. aktualnych interpretacji indywidualnych – zgodnie z art. 83d ust. 1 ustawy o ZUS), Oddział występuje do Centrali o ich publikację za pomocą Systemu Obsługi Pisemnych Interpretacji (dalej: „SOPI”), który jest aplikacją autorską stworzoną przez ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 253-259)

2.3. W latach 2015-2018 (do 31 marca) Zakład w zakresie ulg w spłacie należności z tytułu składek (umorzenia, odroczenia, rat) udzielił łącznie 5.249 ulg na kwotę 271.760,3 tys. zł²¹, z tego:

- a) ulg dotyczących układu ratalnego lub odroczenia terminu płatności udzielono 4.979 płatnikom na kwotę 266.519,7 tys. zł, i w badanym okresie wzrosły one z 953 ulg (na kwotę 27.191,8 tys. zł) w 2015 r. do 2.034 ulg (na kwotę 120.570,1 tys. zł) w 2017 r.²²;
- b) ulg dotyczących umorzeń należności udzielono 270 płatnikom na kwotę 5.240,6 tys. zł i w badanym okresie odnotowano ich wzrost w 2016 r. w stosunku do 2015 r. (w 2015 r. – 64 umorzeń na kwotę 1.808,9 tys. zł, w 2016 r. – 97 umorzeń na kwotę 2.259,8 tys. zł) oraz spadek ich udzielania w 2017 r. (95 umorzeń na kwotę 949,6 tys. zł)²³.

(dowód: akta kontroli str. 196-202)

²¹ W tym 434,5 tys. zł dla firm zakwalifikowanych jako firmy rodzinne, odpowiednio: 26,0 tys. zł w 2015 r., 137,5 tys. zł w 2016 r., 177,1 tys. zł w 2017 r. i 93,9 tys. zł w 2018 r.

²² Wynosiły one odpowiednio: w 2015 r. – 953 ulgi na kwotę 27.191,8 tys. zł, w 2016 r. – 1.434 ulgi na kwotę 81.998,6 tys. zł, 2017 r. – 2.034 ulgi na kwotę 120.570,1 tys. zł i w 2018 r. (do 31 marca) – 558 ulg na kwotę 36.759,2 tys. zł.

²³ Wynosiły one odpowiednio: w 2015 r. – 64 umorzeń na kwotę 1.808,9 tys. zł, w 2016 r. – 97 umorzeń na kwotę 2.259,8 tys. zł, w 2017 r. – 95 umorzeń na kwotę 949,6 tys. zł i w 2018 r. (do 31 marca) – 14 umorzeń na kwotę 222,3 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Zakładu wyjaśnił, że:

a) na zwiększającą się liczbę płatników, którym udzielona została ulga w opłacaniu należności składowych (układ ratalny i odroczenie terminu), wpływ miała m.in.:

- strategia Zakładu²⁴, zgodnie z którą jednym z celów w perspektywie procesów wewnętrznych jest zwiększenie efektywności realizacji usług i procesów. Tym samym, aby realizować w sposób właściwy zapisy zawarte w Strategii zgodnie z zaleceniami Centrali, Zakład prowadził szereg akcji (szkolenia, plakaty, ulotki) zachęcających płatników do korzystania z przedmiotowej ulgi w uzasadnionych przypadkach;
- zmiana przepisów, tj. zmiana trybu udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek w związku z wejściem w życie od 1 grudnia 2015 r. przepisów ustawy o ZUS umożliwiła odraczanie terminu płatności składek oraz rozkładanie na raty należności z tytułu składek również w części finansowanej przez osoby ubezpieczone. Dotychczasowe przepisy pozwalały na udzielenie ulgi wyłącznie na należności finansowane przez płatnika składek, a warunkiem przystąpienia do układu ratalnego było opłacenie wszystkich składek w części finansowanej przez ubezpieczonego. Realizacja tego warunku niejednokrotnie była nierealna do spełniania, a płatnicy rezygnowali z zawarcia układu. Zmiana przepisów spowodowała, iż utrudnienie powyższe zostało usunięte;
- wyodrębnienie w ramach komórki realizującej proces udzielania ulg stanowisk doradców ds. ulg i umorzeń oraz analityków (z dniem 2.11.2016 r.), zadaniem których jest zapewnienie klientom pomocy w zgromadzeniu i przygotowaniu dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku poprzez wskazanie zakresu wymaganej dokumentacji oraz wydanie i objaśnienie aktualnych druków i formularzy, a także pomoc przy wypełnianiu oświadczeń niezbędnych do rozpatrzenia wniosku. Wprowadzona zmiana w sposób znaczący przyczyniła się do poprawy obsługi klientów ubiegających się o ulgę oraz spowodowała spadek wniosków klientów pozostawionych bez rozpoznania. Obecnie istnieje możliwość konsultacji płatnika składek z doradcą na każdym etapie kompletowania przez płatnika dokumentów niezbędnych do udzielenia ulgi.

b) spadek kwot umarzanych należności wiąże się z intensywnymi działaniami podejmowanymi przez Zakład w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek, a także zabezpieczaniem należności na majątkach płatników składek poprzez ustanawianie zabezpieczeń hipotecznych oraz zastawów skarbowych²⁵. W sytuacji, gdy są dokonane zabezpieczenia należności, nie można mówić o spełnieniu przesłanki nieściągalności. Także funkcjonujący w Zakładzie doradcy ds. ulg i umorzeń w pierwszej kolejności proponują płatnikom rozłożenie na raty należności z tytułu składek, informując ich szczegółowo również o przesłankach, jakie należy spełnić, aby ZUS mógł umorzyć należność z tytułu składek. Każdy wniosek płatnika o umorzenie należności jest poddawany wnikliwej analizie i rozpatrywany indywidualnie. Ponadto art. 28 ustawy o ZUS „jest skonstruowany” jako uznanie administracyjne (tzn., że nawet w przypadku wystąpienia przesłanek do umorzenia należności ZUS może odmówić ich umorzenia, odpowiednio uzasadniając taką decyzję).

(dowód: akta kontroli str. 252-259)

²⁴ W załączniku do uchwały nr 54 Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 grudnia 2015 r. „Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016-2020”.

²⁵ Zgodnie z treścią art. 28 ustawy o ZUS należności z tytułu składek mogą być umarzane w całości lub w części przez Zakład tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności.

W badanym okresie w Zakładzie obowiązywały następujące wytyczne i procedury wewnętrzne w zakresie układów ratalnych, odraczania terminu płatności i umarzania należności z tytułu składek, tj.:

- a) Zasady rozpatrywania spraw z zakresu odraczania płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych²⁶ (obowiązujące od 1 listopada 2013 r. do 31 maja 2016 r.) zawierały, w formie załączników, m.in. zasady w ww. zakresie oraz jednolite standardy udzielania ulg i umarzania należności z tytułu składek i kosztów egzekucyjnych; zostały one zmienione zarządzeniem Nr 32 Prezesa ZUS z 1 czerwca 2016 r., wprowadzającym nowe standardy udzielania ulg (które obowiązywały od 1 czerwca 2016 r. do 31 marca 2017 r.);
- b) Procedura do procesu 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń”²⁷ (która obowiązywała od 1 kwietnia 2017 r. do 6 września 2017 r.), zawierająca m.in. jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń, słownik pojęć, wykaz aktów prawnych oraz mapę procesu udzielania ulg i umorzeń, została ona zmieniona Zarządzeniem Nr 102 Prezesa ZUS z 7 września 2017 r.²⁸ wprowadzającym ujednolicenie ww. standardów udzielania ulg i umorzeń (które obowiązują od 7 września 2017 r.).
(dowód: akta kontroli str. 253-259)

W badanym okresie z 253 podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne, wnioski o ulgi w spłacie należności złożyło 7 z nich, z tego: 5 o układ ratalny (6 wniosków), jeden o umorzenie (jeden wniosek) i jeden zarówno o układ ratalny, jak i umorzenie (2 wnioski). W wyniku badania postępowań prowadzonych przez Zakład w zakresie udzielania ulg dla ww. 7 podmiotów ustalono, że:

- a) w każdym przypadku przyznanie ulgi poprzedzono dokonaniem własnych ustaleń w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie (po zgromadzeniu materiału w sprawie, w tym uzupełnienia braków w dokumentacji złożonej wraz z wnioskiem płatnika – zgodnie z procedurami obowiązującymi w Zakładzie, analityk sporządzał wniosek wewnętrzny (w którym wskazywane były m.in. możliwości płatnicze podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie, dochody, majątek, stan zdrowia i zobowiązania finansowe oraz jej wyniki), po czym wydawana była opinia komisji o udzieleniu ulgi, a właściwy Dyrektor podejmował decyzję w sprawie. W żadnym z ww. przypadków przyznanie ulgi nie było poprzedzone kontrolą u płatnika²⁹;
- b) z 9 złożonych wniosków (w tym 7 o układ ratalny i 2 o umorzenie), w 3 przypadkach złożona dokumentacja była kompletna, w 5 przypadkach została uzupełniona przez płatnika (po skierowaniu wezwania), a w jednym (dotyczącym umorzenia) nie uzupełniono braków formalnych³⁰;
- c) w przypadku 2 wniosków o umorzenie nie doszło do przyznania ulgi, odpowiednio: w jednym przypadku – po dokonaniu analizy i ustaleń w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie (podatnik nie spełniał wymogów art. 28 ustawy o ZUS), a w jednym – z uwagi na wycofanie wniosku przez płatnika (nie uzupełniono braków formalnych);
- d) w przypadku 7 wniosków (6 podmiotów) o układ ratalny, po spełnieniu wymogów formalnych (w tym m.in. pozytywnej opinii komisji i akceptacji Dyrektora) i po

²⁶ Wprowadzone Zarządzeniem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Nr 108 z dnia 2 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad rozpatrywania spraw z zakresu odraczania płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych”.

²⁷ Stanowiącą załącznik do Zarządzenia Nr 29 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń”.

²⁸ Zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 4.1. „Obsługa ulg i umorzeń”.

²⁹ Stosownie do art. 86 ust. 2 pkt 6 ustawy o ZUS.

³⁰ Płatnik wycofał wniosek po skierowaniu wezwania do uzupełnienia braków.

ustaleniu opłat prolongacyjnych, zawarto odpowiednie umowy (na kwotę łączną 434,5 tys. zł), z czego dla jednego podmiotu w badanym okresie podpisano dwie umowy o układ ratalny³¹;

- e) w przypadku wszystkich złożonych wniosków od momentu wpływu wniosku do podjęcia decyzji w sprawie minęło średnio 41,2 dni (od 21 do 60 dni), tj. nie zostały przekroczone obowiązujące terminy, gdyż zgodnie z procedurami obowiązującymi w Zakładzie w tym zakresie czas ten nie może być dłuższy niż 60 dni;
 - f) postępowanie Zakładu w analogicznych przypadkach było jednolite.
- (dowód: akta kontroli str. 213-219, 331-332)

W badanym okresie w trakcie rozpatrywania wniosków o ulgę pracownicy Oddziału korzystali z aplikacji bezpośrednio wspierających proces rozpatrywania wniosków, jak również z aplikacji wspomagających zarówno proces obiegu dokumentacji, jak również proces pozyskiwania dodatkowych danych o płatniku składek, którego wniosek był rozpatrywany. Aplikacje te umożliwiały w sposób bieżący i pełny monitorowanie tego procesu. Zakład korzystał z następujących aplikacji w tym zakresie:

1. Aplikacje wewnętrznie wspierające rozpatrywanie wniosków z zakresu ulg i umorzeń, tj.:
 - a) Rejestr EW – elektroniczna ewidencja wniosków z zakresu umarzania, odraczania terminu płatności lub rozkładania na raty należności z tytułu składek lub kosztów egzekucyjnych (obowiązywał do 31.12.2015 r.). W rejestrze odnotowywano, poza datą wpływu oraz danymi identyfikującymi wnioskodawców, również szereg innych danych, m.in. datę rozstrzygnięcia, sposób rozstrzygnięcia, imię i nazwisko osoby podejmującej rozstrzygnięcie, dane z umowy ratalnej bądź decyzji umorzeniowej, dane dotyczące udzielonej pomocy publicznej. Aplikacja umożliwiała również generowanie raportów z zakresu ilości wpływu wniosków, jak i terminowości ich rozpatrywania;
 - b) KRiOPP – aplikacja Kategoria Ratingowa i Obliczanie Pomocy Publicznej (aplikacja interakcyjna służąca do ustalania oceny ratingowej oraz obliczania wartości udzielonej pomocy publicznej w przypadku płatników prowadzących działalność gospodarczą);
 - c) OUU – aplikacja służąca do obsługi postępowań w sprawie udzielania ulg lub umarzania należności z tytułu składek (obowiązuje od 2.01.2016 r.). Aplikacja pozwala na kompleksowe prowadzenie spraw. Począwszy od zarejestrowania spraw (wprowadzenie podstawowych danych identyfikacyjnych), poprzez ustalenie oceny ratingowej oraz obliczania wartości udzielonej pomocy publicznej w przypadku płatników prowadzących działalność gospodarczą (Aplikacja KRiOPP została wbudowana w OUU), wyliczenie dochodu dyspozycyjnego, w przypadku pozostałej grupy płatników, jak i wytworzenie dokumentów wewnętrznych. Aplikacja OUU pozwala również na monitorowanie spraw poprzez sporządzenie wielu raportów m.in. dotyczących ilości wpływu wniosków, terminowości, zestawienia liczby zawartych umów, raportu oceny ratingowej. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w związku z obowiązującym podziałem pracowników rozpatrujących sprawy z zakresu ulg i umorzeń na doradców ds. ulg i umorzeń oraz analityków ds. ulg i umorzeń, aplikacja pozwala na przypisanie konkretnych osób do danej

³¹ Płatnik, po zerwaniu układu ratalnego (umowa z dnia 18.04.2016 r. na kwotę 60.151,60 zł), wystąpił z wnioskiem o kolejny układ ratalny i umowa została podpisana w dniu 8.05.2018 r. na kwotę 36.978,77 zł.

sprawy. Dzięki aplikacji OUU na każdym etapie sprawy widoczne są działania podejmowane zarówno przez doradców, jak i analityków.

2. Aplikacje pośrednio wykorzystywane przy rozpatrywaniu wniosków z zakresu ulg i umorzeń, w szczególności:
 - a) EPWD (Elektroniczna Platforma Wymiany Danych) – służąca do obsługi korespondencji wychodzącej oraz wykorzystywana do rejestracji pism wpływających do ZUS;
 - b) Generator pism – aplikacja dedykowana do tworzenia pism;
 - c) ARS – system informatyczny wspomagający między innymi postępowania układowe i egzekucyjne w zakresie rozliczeń. W aplikacji zakładane są układy ratalne celem prawidłowego księgowania wpłat;
 - d) PI (Punkt Informacyjny) – służąca do sprawdzania danych płatnika;
 - e) FW – aplikacja wspomagająca proces rozliczania kont płatników i przymusowego dochodzenia należności;
 - f) AIS – aplikacja wspomagająca obsługę dokumentacji (aplikacja służąca do zamawiania i oddawania akt oraz zakładania podteczek).

Ponadto, jak wskazał Zastępca Dyrektora, Zakład przy rozpatrywaniu wniosków z zakresu ulg i umorzeń wykorzystuje również zewnętrzne aplikacje, takie jak m.in.: KRS³², CEiDG³³, PESEL KEP³⁴, CBD KW³⁵, INFO-DANE³⁶ oraz SHRIMP³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 253-330)

2.4. W okresie objętym kontrolą 4 podmioty (z 253 zidentyfikowanych jako firmy rodzinne) złożyły łącznie 20 wniosków o wydanie zaświadczenia A1³⁸, potwierdzającego, któremu ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego podlega osoba wskazana we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 333)

W analizowanym okresie w Zakładzie funkcjonowały następujące wytyczne i procedury regulujące sposób i terminy wydawania, zaświadczeń A1, tj.:

- a) Wytyczne przekazane pismem z dnia 23.07.2010 r.³⁹, wskazujące m.in. w pkt. 16, że do zaświadczeń A1 zastosowanie ma art. 217 § 3 k.p.a. i powinny być one wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni;
- b) Procedury wydawania zaświadczeń A1 oraz ich weryfikacji, przekazane pismem z dnia 28.07.2017 r.⁴⁰, wskazujące m.in. w pkt. 2.3, że zaświadczenie A1 jest decyzją administracyjną⁴¹, a wniosek o wydanie zaświadczenia powinien być rozpatrzony w terminach określonych w art. 35 k.p.a.⁴² (Procedury zostały przekazane do Zakładu w dniu 31.07.2017 r. i były stosowane od 1.08.2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 252-259, 334-428)

W wyniku badania 20 wniosków złożonych przez 4 z 253 podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne ustalono, że:

³² Krajowy Rejestr Sądowy.

³³ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

³⁴ Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności oraz Krajowa Ewidencja Podatników.

³⁵ Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych.

³⁶ Narzędzie służące do wyceny pojazdów; aplikacja udostępniona na stanowisku ds. sankcji i zabezpieczeń.

³⁷ Elektroniczny System Monitorowania i Harmonogramowania Pomocy Publicznej; wprowadzanie danych z zakresu udzielonej pomocy de minimis.

³⁸ Wszystkie wnioski złożono w okresie od 22.01.2017 r. do 23.02.2018 r., odpowiednio: dwa podmioty złożyły po 3 wnioski, jeden podmiot złożył 6 wniosków, a jeden 8 wniosków.

³⁹ Znak 994600/0214-29/2010

⁴⁰ Znak 992900/500/12/2017

⁴¹ Przyjmując pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18.03.2010 r., wydanej w sprawie II UZP 2/10.

⁴² Zapisy Procedur w zakresie terminowości dokonywania poświadczeń A1 uchylili pkt. 16 Wytycznych z dnia 23.07.2010 r.

- a) w 13 przypadkach zaświadczenia zostały wydane w terminach wskazanych w ww. Wytycznych, z których 7 (w okresie do 31.07.2017 r.) zostało wydanych w terminie do 7 dni (od 1 do 6 dni), a 6 (po 31.07.2017 r.) – w terminie do 30 dni (od 3 do 18 dni);
 - b) w 3 przypadkach (zaświadczenia wydane po 31.07.2017 r.) wydano je z przekroczeniem 30 dniowego terminu na ich wydanie, w tym: w dwóch przypadkach – po 56 dniach, a w jednym – po 42 dniach od daty złożenia wniosku;
 - c) w 4 przypadkach nie wydano zaświadczeń A1, z czego:
 - w dwóch przypadkach wydano decyzje o umorzeniu postępowania (z uwagi na wycofanie wniosku przez płatnika) odpowiednio: po 37 dniach (w przypadku wniosku złożonego 22.01.2017 r.) i po 30 dniach (w przypadku wniosku złożonego 22.01.2018 r.);
 - w dwóch przypadkach nie wydano decyzji o umorzeniu postępowania (pomimo, iż wnioski zostały wycofane przez płatnika⁴³);
 - d) w przypadku dwóch decyzji o odmowie wydania zaświadczenia A1 wnioskujący nie skorzystali z przysługującego im prawa do odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (na podstawie art. 83 ust 2 ustawy o ZUS).
- (dowód: akta kontroli str. 333)

2.5. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw ZUS do dnia 31 grudnia 2017 r. powinien przekazać informacje o numerach rachunków składowych (dalej: „NRS”) płatnikom składek, którzy opłacają należności z tytułu składek, w postaci papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego jako przesyłkę rejestrowaną lub w przypadku płatników składek, którzy w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez ZUS utworzyli profil informacyjny – udostępnić numery rachunków składowych w systemie teleinformatycznym.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, przekazywanie ww. informacji odbywało się w sposób następujący:

- zawiadomienia o nadaniu numeru rachunku składowego do płatników składek były wysyłane przesyłką rejestrowaną (list polecony). Wysyłka odbywała się centralnie z LMW (linia masowego wydruku);
- zwrotne przesyłki Poczta Polska dostarczała do siedziby Oddziału w Gdańsku, które następnie były rozdzielane i przesyłane do właściwej t.j.o.;
- na poziomie t.j.o. pracownik obsługujący zwrot dokonywał weryfikacji adresu płatnika składek w oparciu o dostępne aplikacje systemowe oraz bazę PESEL_KEP;
- po weryfikacji poprawności danych adresowych zawiadomienie było wysyłane po raz drugi przesyłką rejestrowaną;
- kolejny zwrot był weryfikowany w sposób opisany powyżej, przy czym zgodnie z instrukcją Centrali zawartą w scenariuszach obsługi spraw, ostatnia trzecia próba wysłania informacji o NRS do płatnika realizowana była listem zwykłym.

(dowód: akta kontroli str. 193-202)

Z 253 podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne, w 11 przypadkach Zakład otrzymał informację o niedostarczeniu przesyłki z informacją o NRS. W związku z powyższym:

⁴³ Odpowiednio po 5 i 36 dniach od złożenia wniosku.

- dla 10 z 11 firm Zakład ponowił wysyłkę informacji o NRS (przesyłką rejestrowaną), a dla 5 – dodatkowo (po raz trzeci) przesyłką zwykłą;
- w jednym przypadku wydruk ww. informacji nastąpił na Sali obsługi klienta i płatnik osobiście odebrał informację;
- w przypadku wszystkich 11 płatników, od stycznia 2018 r., bieżące składki wpłacane są na indywidualny rachunek bankowy (co potwierdza, że płatnicy zostali skutecznie poinformowani o nadaniu NRS).

(dowód: akta kontroli str. 213-219, 429)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 3 z 20 wniosków o wydanie zaświadczenia A1⁴⁴ (dla 2 z 253 podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne) zaświadczenia te wydano w dwóch przypadkach z 26 dniowym, a w jednym z 12 dniowym przekroczeniem 30 dniowego terminu na ich wydanie⁴⁵, co naruszało art. 35 § 3 k.p.a. oraz pkt. 2.3 obowiązującej w Zakładzie procedury Nr 992900/500/12/2017/WUM w tym zakresie⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 333, 354-428)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że przyczyną ww. nieprawidłowości były m.in.:

- zmiany organizacyjne wprowadzone zarządzeniem Nr 76 Prezesa ZUS z dnia 28 kwietnia 2017 r. centralizujące zadania stanowisk ds. osób migrujących na poziomie Oddziału – utworzenie referatu ds. osób migrujących z dniem 1 lipca 2017 r. poprzez przeniesienie części pracowników i zadań z Inspektoratu w Gdyni (Referatu ds. osób migrujących) do Oddziału w Gdańsku. Do dnia 30 czerwca 2017 r. funkcjonowały dwa ośrodki wydające zaświadczenia A1 – w Gdyni i Gdańsku;
- trudności kadrowe związane z fluktuacją kadry pracowniczej z uwagi na niską konkurencyjność Zakładu na trójmiejskim rynku pracy;
- nieskuteczne rekrutacje (brak kandydatów do pracy na stanowisku ds. osób migrujących lub kandydaci nie spełniający określonych warunków wymaganych przy realizacji zadań związanych z przepisami unijnymi) – okresowo (około 3 miesiące) 6 stanowisk na 15 etatów pracowniczych było nieobsadzonych (co stanowiło 40% kadry), których uzupełnienie nastąpiło w miesiącach listopad, grudzień 2017 r.;
- nierównomierny wpływ wniosków w poszczególnych miesiącach i bardzo duży wpływ formularzy w styczniu 2018 r. (przy średniomiesięcznym wpływie na poziomie 3,0 do 3,2 tys. formularzy, w miesiącu styczniu 2018 r. odnotowano wpływ na poziomie ok. 4,0 tys. spraw).

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

2. W przypadku 2 z 4 objętych badaniem postępowań w sprawie wydania zaświadczeń A1, Zakład pomimo wycofania przez stronę wniosku, nie wydał decyzji o umorzeniu postępowania, co było niezgodne z art. 105 § 1 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 333, 354-428)

⁴⁴ Dla których wnioski wpłynęły odpowiednio 28.08.2017 r. i 23.10.2017 r.

⁴⁵ Odpowiednio po upływie 56 dni (dla dwóch zaświadczeń) oraz 42 dni (dla jednego zaświadczenia) od wpływu wniosków o ich wydanie.

⁴⁶ Zgodnie z zapisami tej procedury zaświadczenie A1 uznawane jest za decyzję administracyjną, a sprawa o jej wydanie powinna zostać załatwiona w terminach wynikających z art. 35 k.p.a., tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w obydwu przypadkach niewydania przedmiotowych decyzji, złożone wnioski zawierały błędy formalne i w celu przyspieszenia załatwienia sprawy uzgodniono z płatnikami, że zostaną one przez nich wycofane, a ci złożą nowe, już poprawne wnioski. W obu sprawach, z uwagi na powyższe, nie wydano decyzji o umorzeniu postępowania, natomiast poświadczono formularze A1 w stosunku do nowych wniosków płatników, co spełniło oczekiwania osób wnioskujących. Powodem przyspieszenia procedowania wniosków o wydanie zaświadczenia A1, bez zachowania trybu określonego w przywołanym artykule, były również trudności kadrowe (opisane w pkt. 1 sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 467-469)

Zdaniem NIK, zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. Zakład winien w ww. przypadkach wydać decyzję o umorzeniu postępowania, gdyż z powodu wycofania wniosków postępowania te stały się bezprzedmiotowe. Dodać należy, że w 2 analogicznych przypadkach (gdzie płatnicy również wycofali złożone wnioski) Zakład takie decyzje wydał.

3. W przypadku 1 z 2 objętych badaniem decyzji o odmowie wydania zaświadczenia A1 (którą wydano w okresie obowiązywania wytycznych przekazanych pismem z dnia 23.07.2010 r.) wydano ją po upływie 37 dni od dnia złożenia wniosku tj. z 7 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 35 § 3 ustawy k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 333)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w odniesieniu do decyzji wydanej z uchybieniem terminu, przyczyną opóźnienia była sytuacja kadrowa (opisana w pkt. 1 sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

Ponadto wskazał, że w związku z ww. nieprawidłowościami (wskazanymi w pkt. 1 i 3 ustalonych nieprawidłowości) Zakład wdrożył program naprawczy obejmujący między innymi :

- pracę w ponadnormatywnym czasie pracy w poprzednim i bieżącym roku;
- oddelegowanie do referatu ds. osób migrujących w Oddziale, do obsługi bieżących wniosków, na okres trzech miesięcy, 4 pracowników z terenowych jednostek organizacyjnych, którzy wcześniej w ramach swoich zadań wydawali zaświadczenia A1. Oddelegowanie zostało przedłużone dla 3 pracowników do sierpnia 2018 r.;
- wsparcie pracownika wydziału Organizacji i Analiz w technicznej obsłudze wysyłki wniosków do poszczególnych państw członkowskich.

(dowód: akta kontroli str. 430-434)

Ocena częściowa

Zakład w zakresie wybranych nowych rozwiązań zaproponowanych w „Pakiecie 100 zmian dla firm” stosował dwa z nich, tj. wyznaczanie nie krótszego niż 7 dni terminu na usunięcie w podaniu braków formalnych oraz poświadczanie przez pracownika organu, na żądanie strony, zgodności odpisu dokumentu z okazanym oryginałem. W zakresie pozostałych udogodnień nie miały one zastosowania do spraw prowadzonych przez ZUS (m.in. w związku z ich specyfiką lub brakiem odpowiednich przepisów szczególnych). W przypadku kontroli podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne ustalono, że planowano je po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (na podstawie określonych wcześniej ryzyk). W zakresie ulg w spłacie należności z tytułu składek dla podmiotów zidentyfikowanych jako firmy rodzinne przyznane ulgi poprzedzono dokonaniem własnych ustaleń Zakładu w zakresie możliwości płatniczych podmiotu ubiegającego się o przyznawanie ulgi,

a postępowanie w analogicznych przypadkach było jednolite. W trakcie rozpatrywania wniosków o przyznanie ulgi pracownicy Zakładu korzystali z aplikacji bezpośrednio wspierających proces rozpatrywania wniosków, jak również umożliwiających bieżące i pełne monitorowanie tego procesu. W badanym okresie, funkcjonowały w Zakładzie wytyczne i procedury regulujące sposób i terminy wydawania zaświadczeń A1, a Zakład w większości przypadków załatwiał je zgodnie z obowiązującymi w danym czasie procedurami. W przypadku spraw związanych z obowiązkiem informowania płatników o numerach rachunków składkowych ustalono, że w przypadku płatników, o których Zakład otrzymał informację o niedostarczeniu przesyłki, postępował zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi w tym zakresie. Dzięki temu we wszystkich badanych przypadkach płatnicy zostali skutecznie poinformowani o nadaniu numeru rachunku.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli⁴⁷, wnosi o:

- 1) wydawanie zaświadczeń A1 w terminach określonych w art. 35 k.p.a.;
- 2) wydawanie decyzji o umorzeniu postępowania w każdym przypadku wycofania wniosku o wydanie zaświadczenia A1;
- 3) terminowe wydawanie decyzji o odmowie wydania zaświadczeń A1.

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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

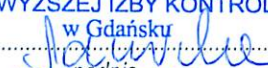
Gdańsk, dnia 18 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Jacek Żmurko
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

2 upr.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis
Teresa Sawicka

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.