



KPS.430.2.2024

Nr ewid. 7/2024/P/23/032/KPS

Informacja o wynikach kontroli

DOCHODZENIE SKŁADEK PRZEZ ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH
I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dariusz Rogowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielanie ulg w opłacaniu składek.....	22
5.1.1. Zgłaszanie do ubezpieczeń	22
5.1.2. Ulgi w opłacaniu składek.....	24
5.2. Dochodzenie należności z tytułu składek i udzielanie ulg w ich spłacie.....	28
5.2.1. Należności ZUS z tytułu składek.....	29
5.2.2. Dochodzenie należności przez oddziały ZUS.....	37
6. ZAŁĄCZNIKI	50
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	50
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	55
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	65
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	66

Zdjęcie na okładce:

© Paweł Kacperek – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

FEP	Fundusz Emerytur Pomostowych
FGŚP	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FP	Fundusz Pracy
FS	Fundusz Solidarnościowy
FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
FUZ	Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego
KSI ZUS	Kompleksowy System Informatyczny – system informatyczny ZUS obsługujący ewidencję kont płatników składek i ubezpieczonych.
Należności z tytułu składek	Nieopłacone w terminie składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i opłata dodatkowa, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
Oddział ZUS	Terenowa jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
SEKiF	System Ewidencji Kont i Funduszy, który zbiera i przetwarza informacje potrzebne do rozliczeń oraz umożliwia przechowywanie tych informacji z zachowaniem historii rozliczeń. Wspomaga prowadzenie rozliczeń między ZUS a podmiotami zewnętrznymi, w tym płatnikami i ubezpieczonymi.
Statut ZUS	Załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 431). Określa zasady działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
Ulga w spłacie należności	Udzielenie ulgi w spłacie należności w formie umorzenia, rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności.
Ustawa abolicyjna	Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. poz. 1551)
Ustawa o finansach publicznych, ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
Ustawa o sus	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm.)
Ustawa o COVID-19	Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.)
Ustawa Ordynacja podatkowa	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.)
Uor	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
TW	Tytuł wykonawczy
TWZA	Program komputerowy służący do ewidencji i obsługi tytułów wykonawczych, zawiadomień o zajęciu prawa majątkowego, zbiegów egzekucji i rozliczania wpłat egzekucyjnych. Pozwala wyszukiwać dane według określonych parametrów i tworzyć raporty.
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych – działa na podstawie ustawy o sus oraz Statutu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych działał prawidłowo i skutecznie przy dochodzeniu składek i udzielaniu ulg w ich pobieraniu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy rzetelnie sprawdzano prawidłowość zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłaceniu składek?

2. Czy skutecznie dochodzono należności z tytułu składek i prawidłowo udzielano ulg w ich spłacie?

Jednostki kontrolowane

Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

12 Oddziałów ZUS

Okres objęty kontrolą

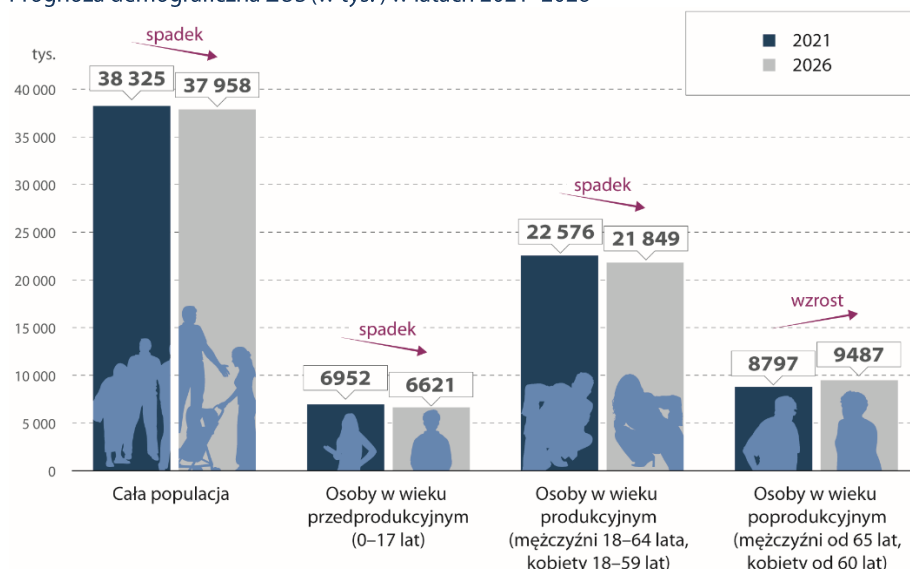
2019–2022

Konstytucja RP stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa¹. Funduszem celowym, finansującym zadania państwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego jest FUS, którego dysponentem jest ZUS.

ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, gromadzącą wpływy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne obywateli oraz wypłacającą świadczenia (emerytury, renty, zasiłki chorobowe itp.) w wysokości i na zasadach określonych w przepisach prawa. Dokonuje kontroli płatników składek w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązku opłaty składek oraz prowadzi przymusowe dochodzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Wykonuje również zadania powierzone na podstawie innych ustaw lub inne zlecone zadania z dziedziny ubezpieczeń/zabezpieczenia społecznego, np. gromadzi dane osobowe płatników składek dla Narodowego Funduszu Zdrowia, identyfikuje składki przesyłane na indywidualne konta w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Zadania te, poza Centralą ZUS, realizuje 316 jednostek organizacyjnych: 43 oddziały, 205 inspektoratów i 68 biur terenowych. Przeciętne zatrudnienie w ZUS wynosiło w 2022 r. ok. 43 tys. osób, w tym w Centrali – ok. 1,5 tys. osób.

Infografika nr 1

Prognoza demograficzna ZUS (w tys.) w latach 2021–2026



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Według prognozy demograficznej ZUS² w latach 2021–2026 nastąpi spadek populacji o 367 tys. Zmaleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat) o 331 tys. osób. Populacja osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni w wieku 18–64 lata i kobiety w wieku 18–59 lat) również zmaleje o 727 tys. osób. Natomiast populacja osób w wieku poprodukcyjnym (mężczyźni w wieku 65 lat i więcej oraz kobiety w wieku 60 lat i więcej) osiągnie poziom o prawie 700 tys. osób większy.

Jednym z istotnych parametrów, który pozwala na ocenę utrzymania zdolności funduszu do wypłaty świadczeń, jest wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich pochodnych. W 2022 r. osiągnął on poziom 85 % i był to najlepszy

¹ Art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

² Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2022–2026. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych. Warszawa, grudzień 2021 r. https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2022-2026.pdf/2ae62e7e-adc2-21f8-dd55-bc69a6cd437d?t=1640950412862

wynik od 1999 r. Niepokojące prognozy wskazujące na pogłębiający się niż demograficzny przy jednoczesnym wydłużaniu się czasu trwania życia obywateli mogą spowodować, że wydolność FUS (rozumiana jako iloraz wpływów i wydatków) będzie malała. Stąd ważny, zarówno dla obywateli, jak i państwa, staje się problem ściągłości składek i skuteczne sposoby dochodzenia należności na rzecz ZUS. Realizację zadań ZUS w tym zakresie wspiera KSI ZUS obsługujący rozliczenia z płatnikami składek i świadczenia emerytalno-rentowe.

Zmniejszenie deficytu systemu zależy m.in. od skuteczności egzekucji należności składkowych oraz efektów stosowania ulg w regulowaniu tych należności, a tym samym wychodzenia płatników z zadłużenia oraz kontynuacji prowadzenia przez nich działalności. Według danych ZUS około 16 % ogółu kont płatników składek ZUS wykazuje zadłużenie. Ponad 65 % ogółu kont płatników ZUS stanowią konta płatników nieaktywnych, od których odzyskanie należności jest utrudnione, a nawet niemożliwe. Stan należności ZUS wynosił na koniec lat 2018–2022 odpowiednio: 31,9 mld zł, 32,6 mld zł, 37,7 mld zł, 37,5 mld zł i 38,4 mld zł.

Kontrola *Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Obniżona skuteczność działań przy dochodzeniu należności z tytułu składek

W latach 2019–2022, co do zasady, ZUS prawidłowo prowadził działania w zakresie dochodzenia składek i udzielania ulg w ich pobieraniu. Nie były one jednak w pełni skuteczne w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych zadań. Stwierdzone w oddziałach ZUS nieprawidłowości dotyczyły głównie prowadzenia działań przedegzekucyjnych, wystawiania tytułów wykonawczych, a także niezgodności postępowań z uregulowaniami wewnętrznymi. Podejmowane działania naprawcze nie zapewniły skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w podejmowaniu działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom.

ZUS nie zapewnił zgodności ewidencji należności³ ze stanem faktycznym. Miało to związek z ograniczoną możliwością umarzenia całkowicie nieściągalnych należności w przypadku płatników, którzy zostali zlikwidowani lub wobec których zakończono postępowanie upadłościowe. W siedmiu z 12 oddziałów objętych kontrolą stwierdzono, że w 36 z 82 objętych kontrolą sprawach płatników składek, odpisanie przedawnionych należności w kwocie 99,9 mln zł (25,9 % kwoty objętej badaniem), nastąpiło od pięciu miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia lub skorygowania należności.

ZUS w niedostatecznym stopniu realizował przepisy ustawy o sus, zgodnie z którymi należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej lub sądowej. W przypadku 11 z 12 oddziałów ZUS objętych kontrolą stwierdzono, że nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano działania przedegzekucyjne i egzekucyjne. Niepodejmowanie działań skutkowało przedawnieniem 2,8 mln zł należności, a opóźnienia w ich podejmowaniu wynosiły nawet 1139 dni. Dodać należy, że w latach 2019–2022 skuteczność egzekucji utrzymywała się na niskim poziomie i wynosiła 14,6 %⁴. Obniżeniu dla ZUS uległ wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych (z 70,6 % na koniec 2019 r. do 56,1 % na koniec 2022 r.). Stwierdzono również spadek skuteczności egzekucji własnej prowadzonej przez oddziały ZUS z 35,4 % w 2019 r. do 30,3 % w 2022 r. i ponad dwukrotny wzrost przedawnionych należności z winy ZUS. Na koniec 2022 r. – 34,5 % należności z tytułu składek nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi (13,2 mld zł), przy czym sytuacja w tym zakresie uległa poprawie. Udział kwoty nieobjętej żadnymi działaniami w stosunku do przypisu składek zmniejszył się z 4,7 % w 2019 r. do 3,5 % w 2022 r.

ZUS prawidłowo udzielał ulg w spłacie należności z tytułu składek. W latach 2019–2022 ZUS przyznał ogółem 329,6 tys. ulg w formie układów ratalnych i odroczenia terminu płatności o łącznej wartości 28,4 mld zł. W wyniku realizacji umów odzyskano 13,9 mld zł, co stanowiło 49,1 % wartości zawartych umów. Terminowość obsługi wniosków na koniec IV kwartału 2022 r. kształtowała się na poziomie 95,8 %. Nieprawidłowości o różnej skali w zakresie przyznawania ulg, terminowości zawierania umów oraz wydawania decyzji w sprawie umorzeń stwierdzono w połowie oddziałów i dotyczyły one 17 płatników z 208 objętych kontrolą.

Kontrola zarządcza w ZUS nie funkcjonowała prawidłowo, m.in. w zakresie terminowej i efektywnej obsługi kont płatników składek, w tym podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom, a także obsługi wniosków o ulgę w spłacie należności. Podejmowane działania mające na celu poprawę sytuacji w omawianym zakresie nie przyniosły jednak zamierzonych efektów. Kontrola dokumentacji 210 płatników pod kątem prawidłowości i terminowości

³ Stan należności na koniec 2022 r. wyniósł 38,4 mld zł.

⁴ Stosunek kwoty uzyskanej z egzekucji do kwoty skierowanej do egzekucji.

podejmowanych działań, u 110 z nich ujawniła przypadki nieprzestrzegania procedur wewnętrznych ZUS. Dotyczyło to m.in. niedochowania standardu częstotliwości przeglądu konta płatnika oraz standardu jakości m.in. w zakresie niepodjęcia lub podjęcia z opóźnieniem działań przedegzekucyjnych oraz kierowania należności do przymusowego dochodzenia, odpisywania przedawnionych należności, a także monitorowania ulg. Przyczynami nieobsługiwania kont zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS były występujące braki kadrowe, absencje pracowników, a w latach 2020–2021 koncentracja działań na udzielaniu pomocy przedsiębiorstwom mającym problemy finansowe w związku z epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Ponadto oddziały ZUS nie posiadały narzędzi, które w sposób kompleksowy wskazywałyby stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników oddziału. Utrudniało to prawidłowe zarządzanie należnościami i podejmowanie skutecznych działań w ich dochodzeniu.

ZUS prawidłowo weryfikował zgłaszanie przez płatników osób do ubezpieczeń oraz udzielanie zwolnień w opłaceniu składek (m.in. ulga na start, Mały ZUS Plus). Inspektorzy kontroli ZUS prowadzili kontrole u płatników składek, w wyniku których do ubezpieczeń społecznych zgłoszono 86,7 tys. osób oraz uzyskano efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 706,1 mln zł. Ze względu na braki kadrowe na stanowiskach inspektorów kontroli ZUS nie osiągnięto wskaźników określonych w założeniach i parametrach do kontroli.

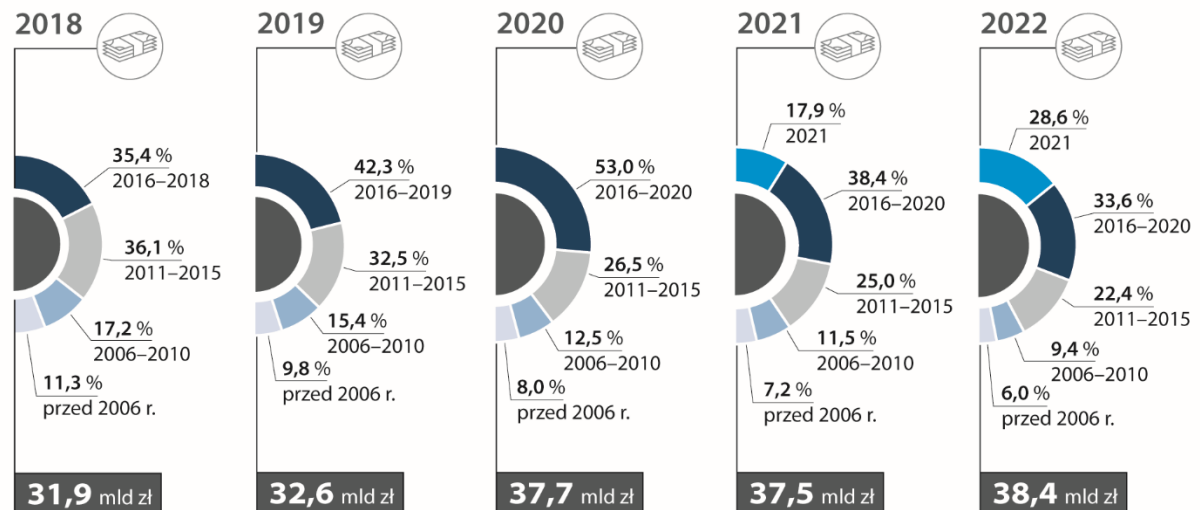
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Należności z tytułu składek

1. W latach 2019–2022 przypis składek ogółem⁵ wzrósł z 283,2 mld zł w 2019 r. do 377,5 mld zł w 2022 r., tj. o 33,3 %, w tym na FUS z 206,8 mld zł do 266,5 mld zł, tj. o 28,9 %. Należności⁶, w ujęciu memoriałowym wzrosły w tym okresie z 32,6 mld zł do 38,4 mld zł, tj. o 5,8 mld zł. Liczba kont płatników z zadłużeniem zmniejszyła się z 1,4 mln na koniec 2019 r. do 1,3 mln na koniec 2022 r.

Infografika nr 2

Kwota i struktura należności z tytułu składek w latach 2019–2022

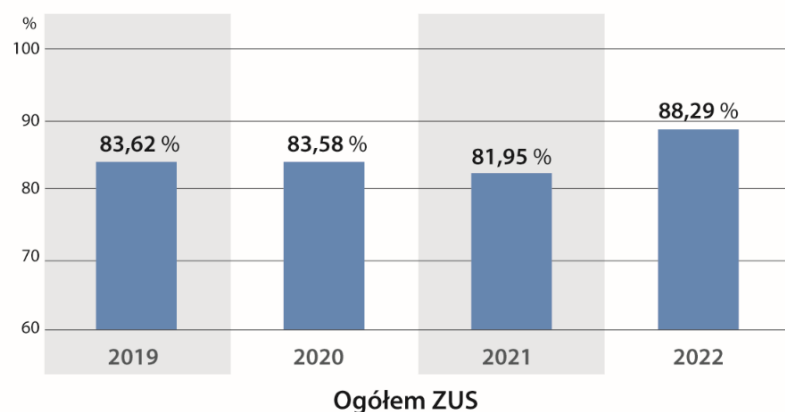


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek kształtowała się powyżej założonego w uregulowaniach wewnętrznych ZUS⁷ poziomu 80,0 %.

Infografika nr 3

Skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Natomiast skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek za ostatnie pięć lat, poza IV kw. 2022 r., kształtowała się poniżej założonej, w uregulowaniach wewnętrznych ZUS, wartości 90,0 %.

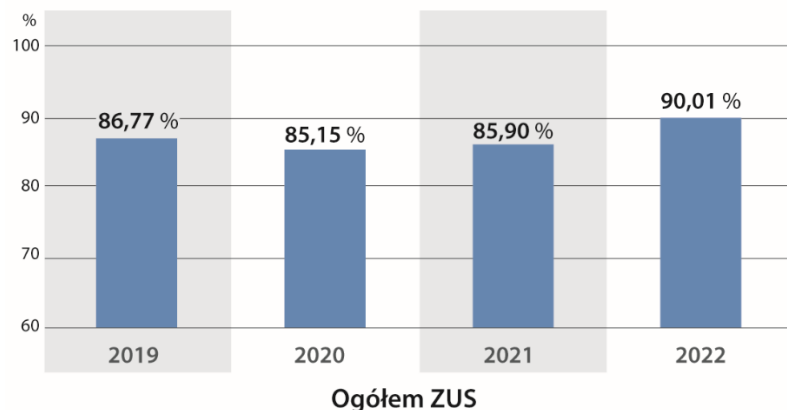
⁵ Liczony wg metodologii Departamentu Realizacji Dochodów w Centrali ZUS – obejmuje składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i FEP.

⁶ Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i FEP.

⁷ Zarządzenie nr 50 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 10.8 „Opomiarowanie organizacji”.

Infografika nr 4

Skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek za ostatnie pięć lat w latach 2019–2022 (na koniec IV kwartału)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Zadłużenie 50 największych dłużników ZUS na koniec 2022 r. wynosiło 1,9 mld zł. Największym dłużnikiem był płatnik z sektora górniczego o zadłużeniu 818,8 mln zł. Największą liczbę dłużników stanowili płatnicy z sektora ochrony zdrowia – zadłużenie 537,8 mln zł. [str. 29–31]

**Stan należności
nie odzwierciedlał
stanu faktycznego**

2. Ewidencja stanu należności nie odzwierciedlała stanu faktycznego. Analiza dokumentacji pięciu nieaktywnych płatników posiadających zadłużenie w kwocie 44,7 mln zł, których majątek został zlikwidowany oraz nastąpiło wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego⁸/zakończyło się postępowanie upadłościowe, wykazała, że w księgach rachunkowych FUS i FEP nadal widniały należności od tych płatników. Ich wygaśnięcie następowało dopiero w wyniku przedawnienia, co powodowało, że stan należności nie odzwierciedlał stanu faktycznego. Zdaniem ZUS, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, musi zostać doręczony zawiadomienie o wszczęciu i zakończeniu postępowania oraz decyzja administracyjna, co w przypadku podmiotów nieaktywnych gospodarczo jest praktycznie niemożliwe. ZUS nie może skutecznie wszcząć i przeprowadzić postępowania zmierzającego do umorzenia należności z tytułu składek podmiotom zlikwidowanym i wykreślonym z rejestru przedsiębiorców prowadzonego w ramach KRS. W przypadku wykreślenia jednostki z KRS przestaje istnieć podmiot zarejestrowany jako płatnik korzystający z uprawnień i wypełniający obowiązki określone w ustawie o sus. Tym samym nie może być skierowana decyzja, bowiem przestaje on być stroną postępowania w rozumieniu art. 28 i 29 kpa. NIK zwraca uwagę, że art. 28 ustawy o sus dopuszcza możliwość umorzenia należności przez ZUS w określonych przypadkach. Zaistnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w tym przepisie daje potencjalną możliwość umorzenia z urzędu powstałego wobec ZUS zadłużenia. Jednak nawet wówczas oznacza to dla organu podejmującego rozstrzygnięcie jedynie możliwość, a nie obowiązek umorzenia należności.

**Wieloletnie
opóźnienia
w odpisywaniu
należności
przedawnionych**

3. W latach 2019–2022 przedawnieniu uległy należności z tytułu składek w łącznej wysokości 8,7 mld zł, w tym z winy ZUS w wysokości 471,6 mln zł, co stanowiło 5,4 % ogółem przedawnionych należności. Obowiązkiem ZUS jest zapewnienie rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek w sposób uregulowany ustawą o sus¹⁰. W siedmiu oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą) stwierdzono, że w 36 z 82 objętych kontrolą sprawach płatników składek, odpisanie przedawnionych należności w kwocie 99,9 mln zł, tj. 25,9 % kwoty objętej próbą,

⁸ Dalej: KRS.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: kpa.

¹⁰ Art. 34 ust. 1 ustawy o sus.

nastąpiło od pięciu miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia lub skorygowania należności. Opóźnienia w odpisywaniu przedawnionych należności ZUS uzasadniał tym, że nie obowiązują go żadne terminy w zakresie odpisywania przedawnionych należności.

Pomimo, że w ustawie o sus nie określono terminów dokonywania odpowiednich zapisów na koncie płatnika oraz nie zdefiniowano pojęcia rzetelności, nie oznacza to, że ZUS nie obowiązują żadne terminy, a konta można uznać za rzetelnie prowadzone również przy dokonywaniu na nich zapisów w terminach niezwiązanych bezpośrednio z zaistnieniem określonych zdarzeń. Terminy te wynikają bowiem z ustawy o rachunkowości, a także wewnętrznych regulacji ZUS. Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z uregulowaniami Polityki rachunkowości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹¹ rozliczenia z płatnikami składek ewidencjonowane są na kontach ksiąg pomocniczych z wykorzystaniem SEKiF. Na moment sporządzenia sprawozdania finansowego za dany okres, należności te powinny być ustalone zgodnie ze stanem rzeczywistym. Dokonywanie odpisów należności przedawnionych z opóźnieniem spowodowało, że zapisy na kontach płatników wprowadzono poza okresem sprawozdawczym, w którym zdarzenie nastąpiło, a opóźnienia w odpisywaniu przedawnionych należności miały wpływ nie tylko na zapewnienie rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników, ale również na ogólny stan należności. [str. 36–37]

Brak narzędzi, które w sposób kompleksowy prezentowałyby stan należności płatnika

4. W ZUS, według oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS, w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza dotycząca prowadzenia kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek, przeciwdziałania przedawnieniom, obsługi wniosków o ulgę w spłacie należności, monitorowania realizacji udzielonych ulg oraz efektywności i terminowości podejmowania działań związanych z przymusowym dochodzeniem należności. Podejmowane w tym zakresie działania naprawcze okazywały się jednak nieskuteczne.

Kontrola dokumentacji 210 płatników pod kątem prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez pracowników Wydziałów Rozliczeń Kont Płatników Składek, u 110 z nich (52,4 % objętych kontrolą) ujawniła niedochowanie procedur wewnętrznych ZUS¹², w zakresie przestrzegania standardu częstotliwości przeglądu konta płatnika¹³ oraz kompleksowej obsługi (standard jakości) m.in. w zakresie niepodjęcia lub podjęcia z opóźnieniem działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych, odpisywania przedawnionych należności, monitorowania ulg. Przyczynami nieobsługiwania kont zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS były występujące w Wydziałach Rozliczeń Kont Płatników Składek braki kadrowe, absencje pracowników, a w latach 2020–2021 koncentracja działań na udzielaniu pomocy przedsiębiorstwom w związku z ogłoszonym stanem epidemii wywołanym wirusem SARS-CoV-2.

Oddziały ZUS nie posiadały narzędzi, które w sposób kompleksowy wskazywałyby stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników. Utrudniało to prawidłowe zarządzanie

¹¹ Zarządzenie nr 7 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

¹² Procedura do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika wprowadzona zarządzeniem nr 28 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika, ze zm. oraz zarządzeniem nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

¹³ Konta płatników z zadłużeniem miały być obsługiwane nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, a z udzieloną ulgą lub z aktywnym TW, na które wpłynęły wpłaty – nie rzadziej niż raz na miesiąc (standard częstotliwości).

należnościami i podejmowanie skutecznych działań w ich dochodzeniu. Źródłem informacji o zadłużeniu płatników składek są aplikacje FW¹⁴ i PWI¹⁵ oraz centralne dane przekazywane raz na miesiąc do oddziałów ZUS przez Departament Realizacji Dochodów w Centrali ZUS. Żadna z tych aplikacji nie umożliwiła pracownikom oddziału samodzielnego typowania płatników do prowadzenia czynności egzekucyjnych lub tzw. poszukiwania kont z zadłużeniem dojrzałym do egzekucji. Wykaz danych do monitorowania obsługi kont płatników Centrala ZUS przekazywała do oddziałów ZUS w pliku arkusza kalkulacyjnego Excel¹⁶. Plik zawierał określone dane, na podstawie których pracownicy oddziałów weryfikowali konta płatników w celu ustalenia ich salda. [str. 38–41]

5. Do egzekucji skierowano w 2019 r. należności w kwocie 6,5 mld zł, w 2020 r. – 3,7 mld zł, w 2021 r. – 5,7 mld zł i w 2022 r. – 8,6 mld zł, z czego skutecznie odzyskano 3,6 mld zł (infografika nr 15). W latach 2019–2022 w wyniku prowadzonej egzekucji administracyjnej przez naczelników urzędów skarbowych, oddziały ZUS i egzekucji w pozostałych trybach uzyskano ogółem 4,6 mld zł. Dłużnicy objęci egzekucją dokonali 2,9 mld zł wpłat własnych.

Obniżenie skuteczności egzekucji

W badanym okresie obniżyła się skuteczność egzekucji własnej ZUS¹⁷ z 35,4 % w 2019 r. do 30,3 % w 2022 r. Wynikało to zarówno z przyczyn leżących po stronie ZUS, tj. nieterminowego oraz nieprawidłowego działania przy podejmowaniu działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych, niezgodności postępowań z wewnętrznymi uregulowaniami oraz wytycznymi, jak i po stronie płatników składek – spadek dyscypliny płatniczej oraz pogarszająca się sytuacja finansowa, co przekładało się na wydłużenie czasu potrzebnego na wyegzekwowanie należności. W oddziałach ZUS objętych kontrolą najwyższy wskaźnik efektywności egzekucji odnotowano w Oddziale ZUS w Płocku – w okresie objętym kontrolą, za wyjątkiem 2021 r., kształtował się on przeciętnie na poziomie od 57,2 % w 2019 r. do 54,5 % w 2022 r. Natomiast najniższy wskaźnik odnotowano w II Oddziale ZUS w Poznaniu – przeciętnie od 43,8 % w 2019 r. do 36,8 % w 2022 r.

Opóźnienia w podejmowaniu działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych

Brak działań lub opóźnienia w prowadzeniu działań przedegzekucyjnych i własnej egzekucji stwierdzono w 11 z 12 objętych kontrolą oddziałów ZUS. Dotyczyło to 75 dłużników ze 146 objętych kontrolą. I tak, w pięciu oddziałach stwierdzono, że w stosunku do 18 dłużników nie podjęto działań przedegzekucyjnych (12,3 % objętych kontrolą), co skutkowało przedawnieniem należności w łącznej kwocie 2,8 mln zł. Opóźnienia od czterech do 1139 dni w prowadzeniu działań przedegzekucyjnych stwierdzono w sześciu oddziałach w stosunku do 28 dłużników (19,2 %). Przekroczenie terminu na wystawienie TW ujawniono w 10 oddziałach, w stosunku do 29 dłużników (19,9 %) przy liczbie spraw od jednej do siedmiu zbadanych. Przekroczenia terminów wynosiły od pięciu do 308 dni. Przyczyną powyższego było art. duże obciążenie pracą pracowników komórek zajmujących się dochodzeniem należności z tytułu składek, spowodowane brakami kadrowymi oraz dodatkowymi zadaniami przypisanymi ZUS w związku z epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2.

¹⁴ Moduł obsługi tytułów wykonawczych, aplikacja wspomagająca proces rozliczania kont płatników i przymusowego dochodzenia należności, służy m.in. do skierowania należności do egzekucji na podstawie upomnienia / decyzji wystawionej w tej aplikacji.

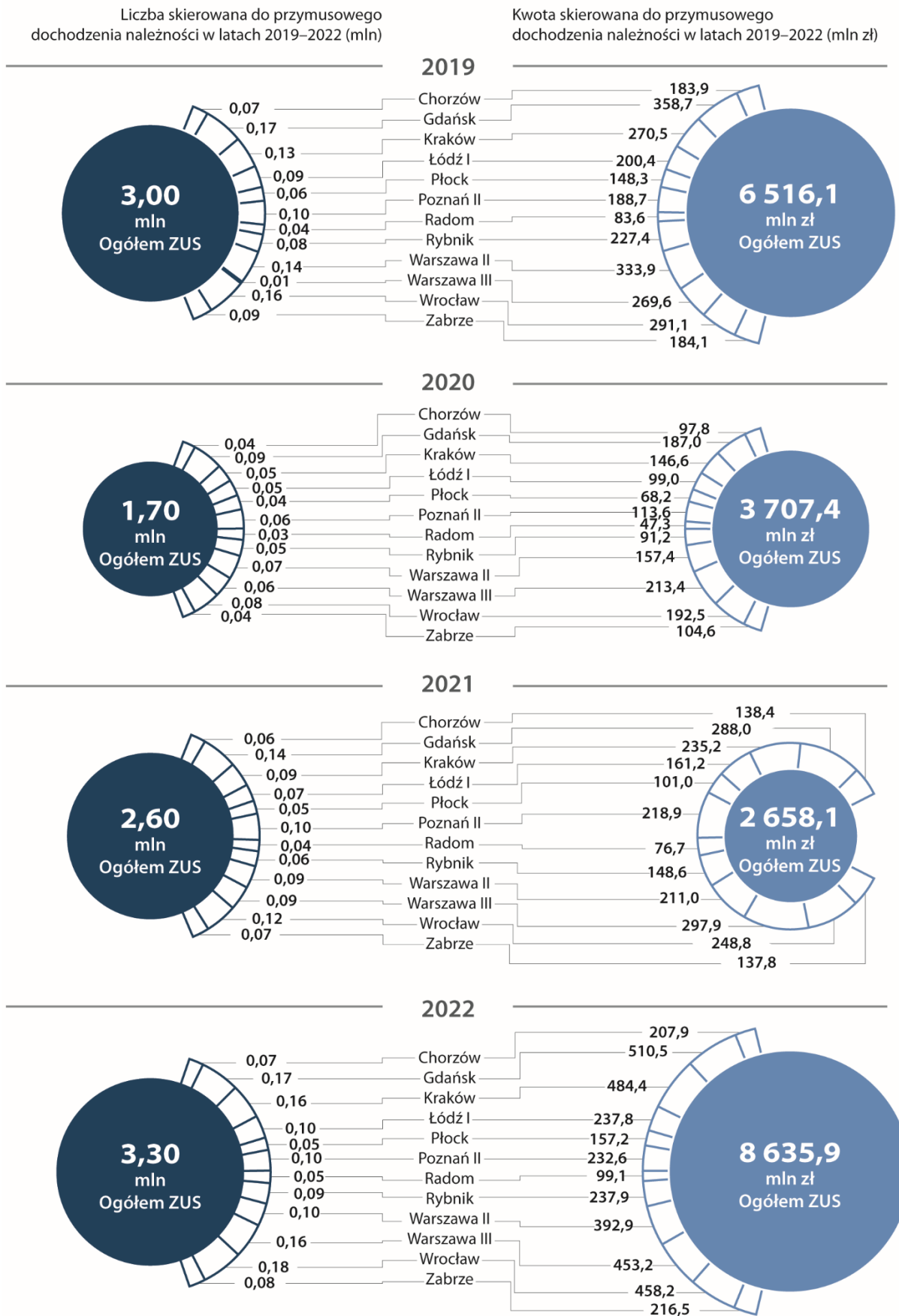
¹⁵ Podział Wpłat – Informacja – aplikacja umożliwiająca przekazywanie płatnikom informacji o stanie konta oraz danych o podziale wpłat na indywidualny numer rachunku składowego.

¹⁶ (data)_(symbol)_Dane_do_monitorowania_obsługi_kont_platnikow.

¹⁷ Skuteczność egzekucji liczona jako udział kwoty odzyskanej w stosunku do kwoty wystawionych TW w latach 2019–2022.

Infografika nr 5

Liczba (w mln) i kwota należności (w mln zł) skierowana do przymusowego dochodzenia w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

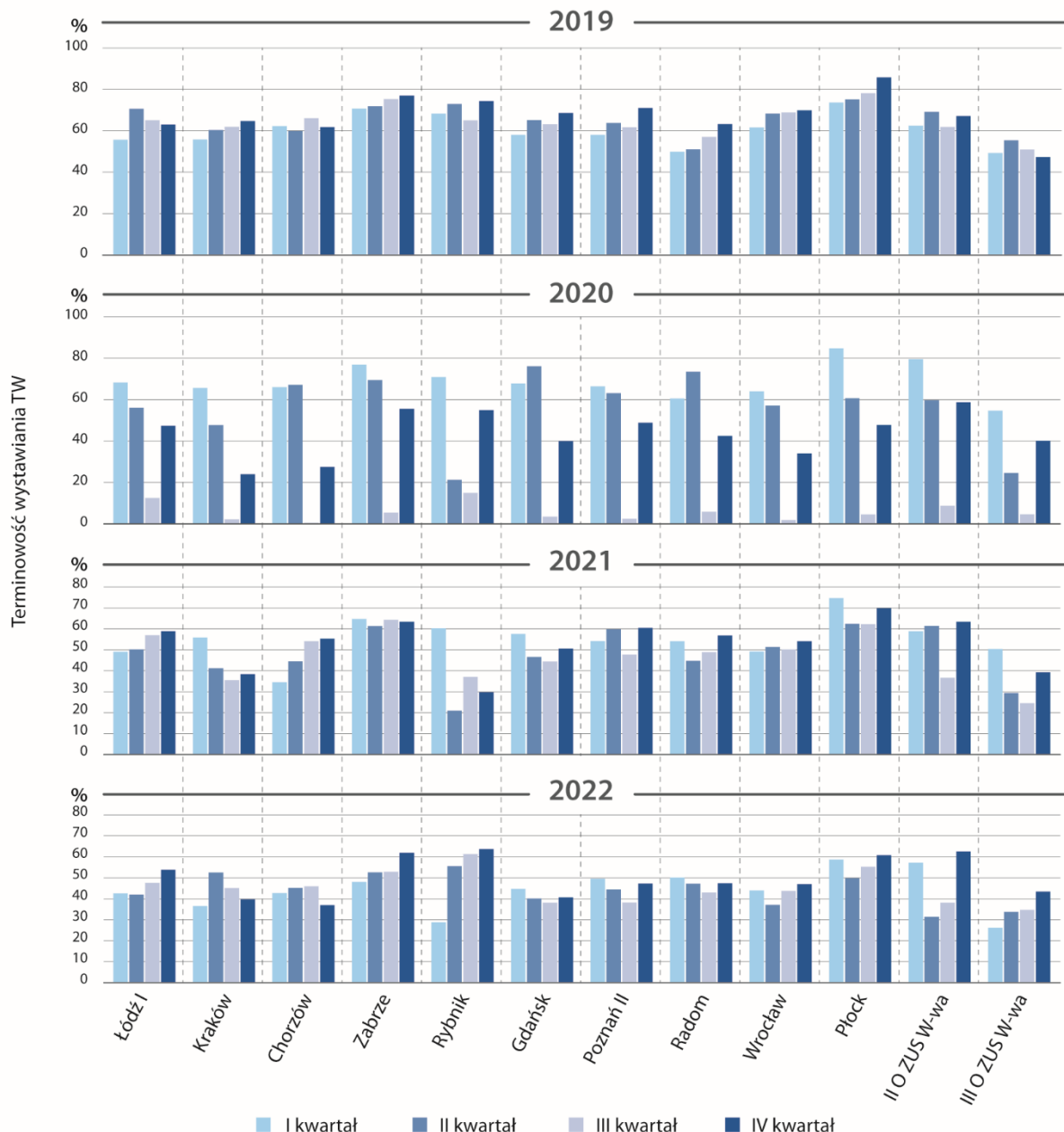
TW z nadaną klauzulą wykonalności wraz z zawiadomieniem o zajęciu składnika majątkowego na ogół wysyłano nie później niż dwa dni od nadania TW klauzuli wykonalności. Wyjątek stanowił Oddział ZUS w Krakowie, w którym w przypadku siedmiu płatników stwierdzono przekroczenie tego terminu od jednego do ośmiu dni. [str. 32, 35, 41–43]

Różnice w terminowości wystawiania TW pomiędzy oddziałami

6. Zarząd ZUS do oceny pracy oddziałów ZUS przyjął wskaźnik terminowości wystawiania TW. Termin wystawiania TW ustalono na nie później niż w okresie 45 dni od dnia doręczenia upomnienia lub w okresie 30 dni od dnia uprawomocnienia decyzji o zadłużeniu.

Infografika nr 6

Terminowość wystawiania tytułów wykonawczych w latach 2019–2022 przez oddziały ZUS objęte kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

34,5 % należności nie objęte działaniami egzekucyjnymi

Dane wygenerowane dla oddziałów ZUS objętych kontrolą wskazują, że najwyższą terminowość odnotowano w Oddziale ZUS w Płocku – wartość wskaźnika w okresie objętym kontrolą wahała się od 47,8 % w IV kw. 2020 r. do 85,7 % w IV kw. 2019 r., w IV kw. 2022 r. – 60,8 %. Najniższą terminowość

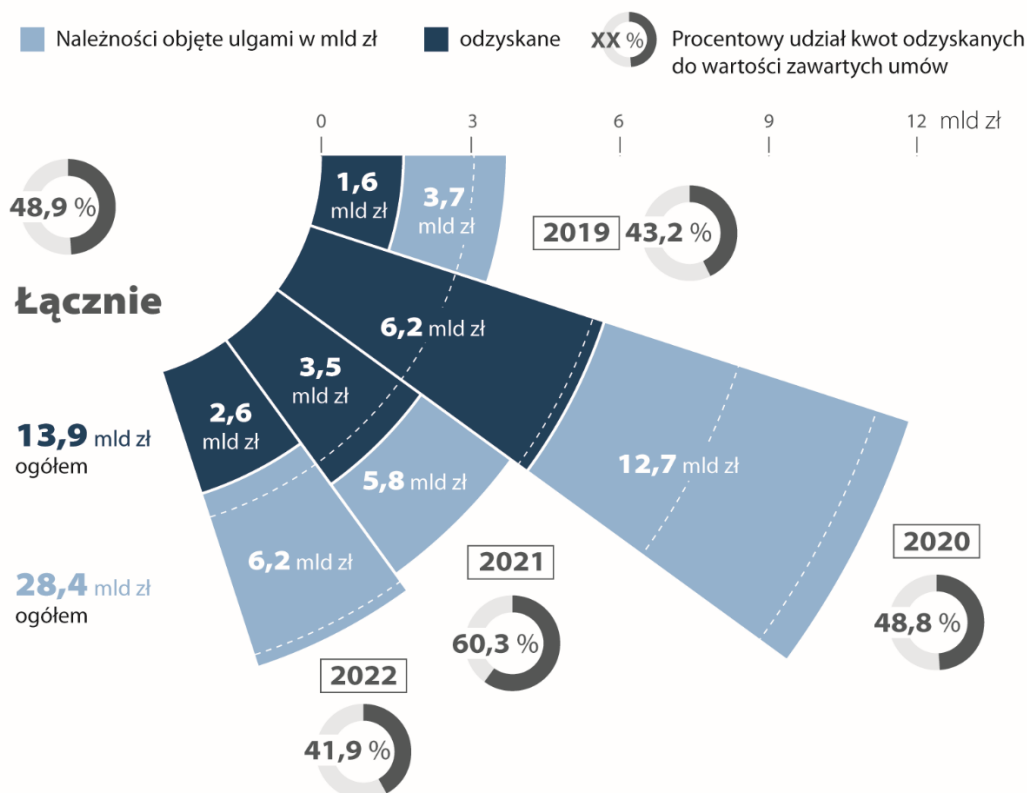
wystawiania TW odnotowano w III Oddziale ZUS w Warszawie – wartość wskaźnika w okresie objętym kontrolą wahała się od 24,53 % w III kw. 2021 r. do 55,3 % w II kw. 2019 r., a w IV kw. 2022 r. – 43,4 %. Oznacza to, że termin określony w uregulowaniach wewnętrznych ZUS był niedotrzymywany. Zwłoka w wystawieniu TW, gdy wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym, skutkowałą odłożeniem w czasie zastosowania środków egzekucyjnych i zmniejszała szanse na skuteczne wyegzekwowanie należności. [str. 44–45]

7. Pomimo systematycznego wzrostu kwoty należności z tytułu składek, wobec których podjęte zostały działania egzekucyjne (przez oddziały ZUS, naczelników urzędów skarbowych i w pozostałym trybie), na koniec 2022 r. o 32,5 % w odniesieniu do 2019 r., 13,2 mld zł należności z tytułu składek nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi. Podczas kontroli nie było możliwe wyodrębnienie – z danych ewidencyjnych Centrali ZUS dotyczących zadłużenia z tytułu składek – podmiotów, wobec których ZUS nie podjął działań zmierzających do odzyskania zaległych składek. Głównymi przyczynami braku podjęcia tych działań były: zakończone postępowania upadłościowe, trwające postępowania administracyjne na podstawie ustawy abolicyjnej, zawarte układy ratalne i odroczenia terminu płatności, umorzone w ostatnich 12 miesiącach postępowania egzekucyjne, kwota niedojrzała do egzekucji¹⁸. [str. 30]

Prawidłowe udzielanie ulg

8. W latach 2019–2022 kwota należności z tytułu składek objęta układami ratalnymi i odroczeniem terminu płatności wzrosła z 3,7 mld zł w 2019 r. do 6,2 mld zł w 2022 r., tj. o 67,6 %. W latach 2019–2022 układami ratalnymi i odroczeniem terminu płatności objętych było 28,4 mld zł. W wyniku realizacji umów, ZUS odzyskał 13,9 mld zł, tj. 48,9 % należności.

Infografika nr 7
Należności z tytułu składek objęte ulgami i odzyskane w latach 2019–2022



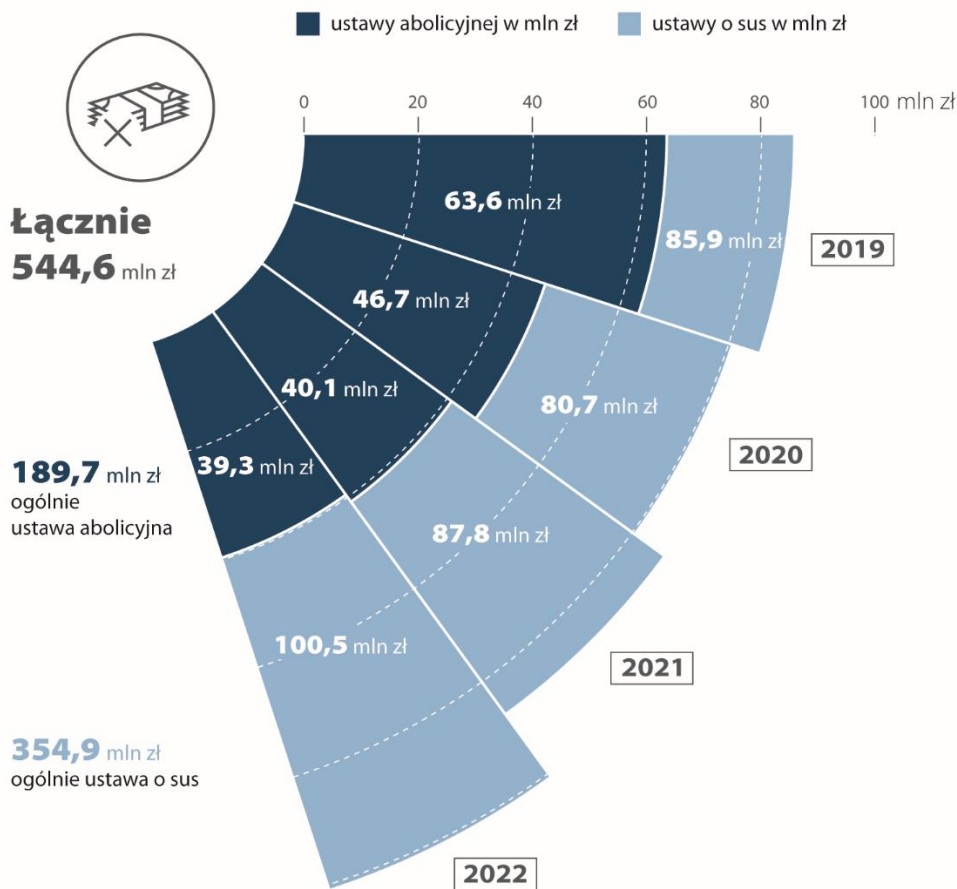
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

¹⁸ Poniżej 116 zł/160 zł. Zmiana kwoty nastąpiła w październiku 2021 r.

Zmniejszyła się natomiast kwota umorzeń ze 149,5 mln zł w 2019 r. do 140,2 mln zł, tj. o 6,2 % (infografika nr 8).

Infografika nr 8

Kwoty umorzeń na podstawie ustawy o sus i ustawy abolicyjnej

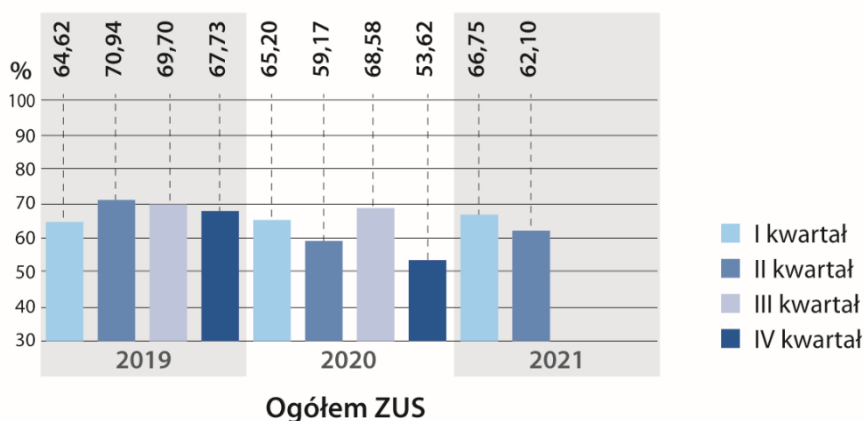


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Do końca II kw. 2021 r. do oceny pracy oddziałów ZUS¹⁹ Zarząd ZUS przyjął wskaźnik *stopień realizacji wniosków o układ ratalny*, którego wartość dla ZUS wyniosła od 53,6 % w IV kw. 2020 r. do 70,9 % w II kw. 2019 r. (infografika nr 9).

Infografika nr 9

Realizacja wniosków o układ ratalny w latach 2019–2021 (do II kwartału)



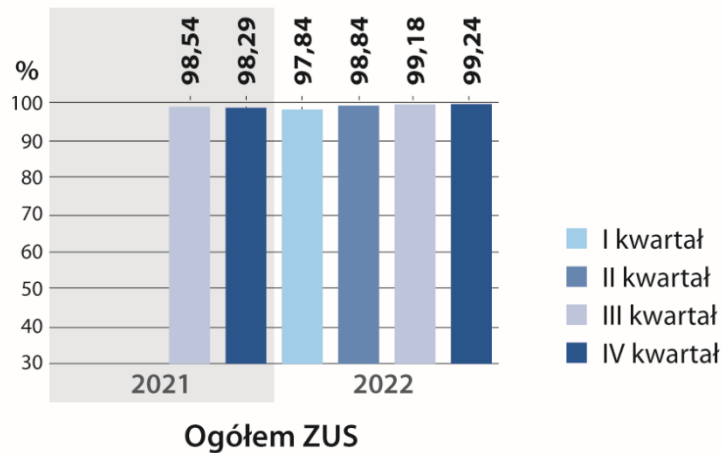
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

¹⁹ Zarządzenie nr 44 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 10.1 Zarządzanie strategiczne, ze zm. oraz zarządzenie nr 50 w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 10.8 „Opomiarowanie organizacji”, ze zm.

Od III kw. 2021 r. wprowadzono wskaźnik *efektywność układów ratalnych*. Wartość tego wskaźnika dla ZUS wynosiła od 97,8 % w I kw. 2022 r. do 99,2 % w IV kw. 2022 r. (infografika nr 10).

Infografika nr 10

Efektywność układów ratalnych dla ZUS w latach 2021 (od III kw.) – 2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Każde z postępowań o udzielenie ulgi podlegało analizie i opiniowaniu przez właściwe jednostki. Terminowość obsługi wniosków o ulgi na koniec IV kw. 2022 r. kształtowała się na poziomie 95,8 %. Nieprawidłowości o różnej skali w zakresie terminowości zawierania umów oraz wydawania decyzji w sprawie umorzeń stwierdzono w przypadku 17 płatników (z 208) w sześciu oddziałach ZUS z 12 objętych kontrolą. W jednym oddziale ZUS bezzasadnie wydano decyzję o umorzeniu należności z tytułu składek w kwocie 112,8 art. zł. W dwóch oddziałach ZUS sporządzone wnioski wewnętrzne opierały się na błędnych danych finansowych. W pozostałych przypadkach występowały opóźnienia w podpisywaniu umów i wydawaniu decyzji o umorzeniu – opóźnienia wynosiły od 15 dni do prawie 14 miesięcy.

ZUS, na podstawie przepisów ustawy o COVID-19, rozpatrzył 5,7 mln wniosków o zwolnienie z obowiązku opłacania składek. Na podstawie pozytywnie zweryfikowanych wniosków za miesiące od marca do maja 2020 r., od lipca do września 2020 r., od listopada 2020 r. do marca 2021 r. ZUS umorzył lub zwolnił z obowiązku opłacania składek w łącznej wysokości 15,5 mld zł. ZUS udzielił 348 płatnikom prowadzącym na dzień 30 września 2020 r. działalność polegającą na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty²⁰, zwolnienia z obowiązku z opłacenia składek²¹ na łączną kwotę 1,3 mln zł.

Brak informacji o przyrachach/ dochodach

W trakcie kontroli ujawniono, że formularz wniosku RDZ-SK, na podstawie którego ZUS dokonywał zwolnienia z obowiązku opłacania składek **nie zawierał informacji o wysokości przychodu/dochodu płatnika. Uniemożliwiło to przekazanie przez ZUS informacji w tym zakresie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej**²². Szef KAS, zgodnie z art. 31zu ust. 2 ustawy COVID-19 powinien poinformować ZUS o rozbieżnościach pomiędzy przychodem/dochoodem wykazanym we wniosku o zwolnienie z opłacania składek a przychodem/dochoodem wykazanym do celów podatkowych. ZUS przekazał do KAS zestawienie pozytywnie rozpatrzonych wniosków o zwolnienie z obowiązku opłacania składek zawierające informację o treści złożonego przez płatnika oświadczenia w zakresie spadku przychodu, a nie o wysokości przychodu/dochodu. NIK zwraca uwagę, że w art. 31zp ust. 1 pkt 3

²⁰ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.).

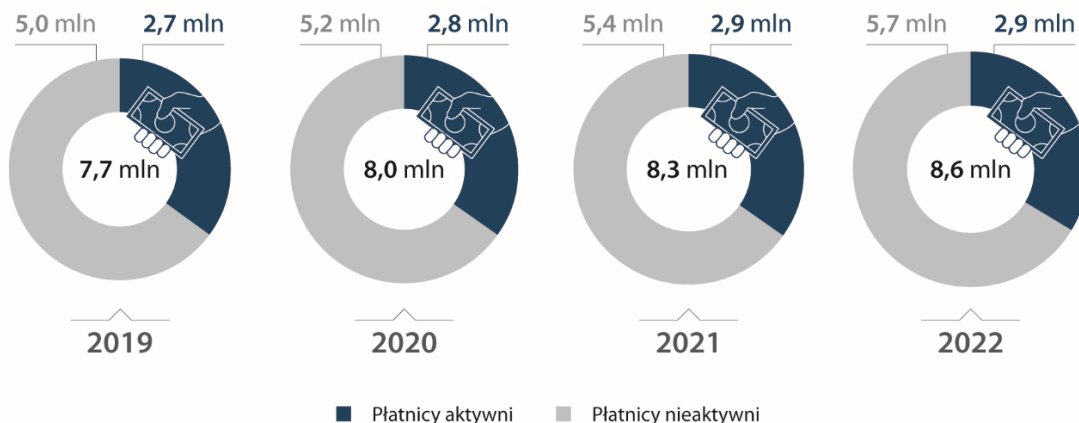
²¹ Art. 31zo ust. 1-1b, ust. 8, ust. 10 i ust. 12 oraz art. 31zy ustawy o COVID-19.

²² Dalej: KAS.

ustawy o COVID-19 ustawodawca przewidział możliwość zawarcia we wniosku innych informacji niezbędnych do umarzania składek, niż określonych w art. 31zp ust. 2 pkt 2. [str. 26–27, 31–32, 45–50]

9. Liczbę płatników składek w latach 2019–2022 przedstawia infografika nr 11.

Infografika nr 11
Liczba płatników składek w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Wykorzystanie dostępnych danych do weryfikacji prawidłowości i zasadności zgłaszania do ubezpieczenia

Do weryfikacji prawidłowości i zasadności zgłaszania do ubezpieczenia oraz w zakresie spełniania ustawowych warunków do zwolnienia oddziały ZUS wykorzystywały dane dostępne w systemach informatycznych ZUS, rejestrach publicznych oraz z aplikacji interakcyjnych. W Oddziale ZUS w Radomiu ujawniono przypadek prowadzenia przez płatnika działalności gospodarczej zgłoszonej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej²³, bez dopełnienia obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Oddział nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania należności składkowych, pomimo że informacja o zarejestrowaniu działalności przez płatnika została przetworzona przez aplikację ZUS. Skutkowało to przedawnieniem 16,0 tys. zł należności.

Zgłoszenia o naruszeniu zasad obowiązku ubezpieczenia społecznego

Do 12 oddziałów ZUS objętych kontrolą wpłynęło łącznie 930 zgłoszeń w zakresie naruszania zasad realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego. Szczegółowym badaniem objęto 247, tj. 26,6 % spraw przekazanych przez PIP do oddziałów ZUS. Stwierdzono, że w przypadku 15 spraw oddziały ZUS nie podjęły postępowań. [str. 23–25]

9. Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogły przez maksymalnie sześć miesięcy od rozpoczęcia działalności nie płacić składek na ubezpieczenie społeczne, tzw. ulga na start²⁴. Po upływie sześciu miesięcy mogły skorzystać przez 24 miesiące z możliwości opłacania składek preferencyjnych²⁵. Od 1 lutego 2020 r. przedsiębiorcy, których roczne przychody nie przekroczyły 120 tys. zł i nie prowadzili działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym przez nie mniej niż 60 dni kalendarzowych, mogli płacić obniżone składki na ubezpieczenia społeczne w ramach Małego ZUS Plus²⁶.

²³ Dalej: CEDIG.

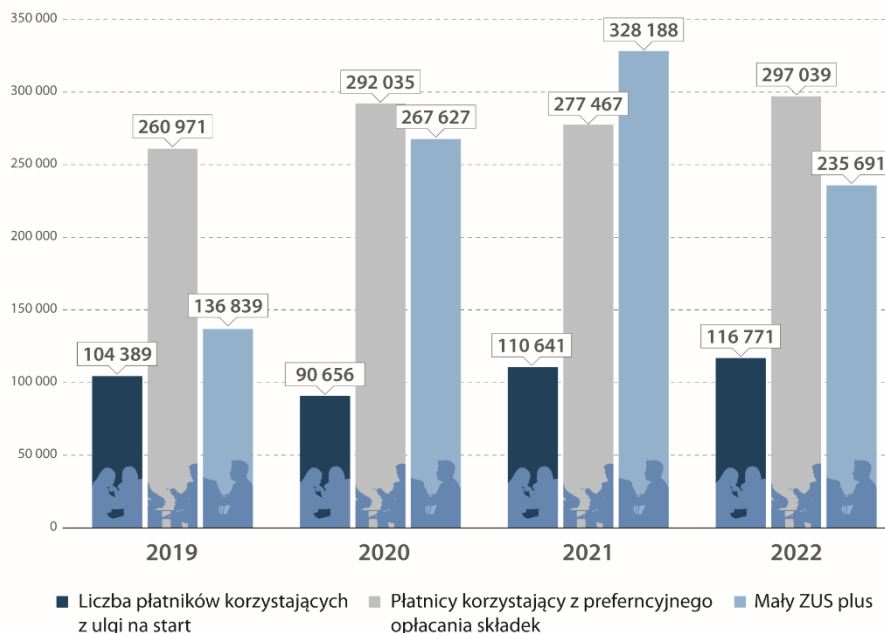
²⁴ Art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236) – płatnik nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres sześciu miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej.

²⁵ Art. 18a ustawy o sus – podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia.

²⁶ Art. 18c ustawy o sus. – podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego, którego roczny przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskany w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył kwoty 120 tys. zł.

Infografika nr 12

Liczba płatników korzystających z ulgi i preferencji w opłaceniu składek



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Wzrost liczby płatników korzystających z ulgi w opłaceniu składek

W latach 2019–2022 systematycznie wzrastała liczba płatników korzystających z ulgi i preferencji w naliczaniu składek na ubezpieczenie społeczne. Według stanu na koniec 2022 r., w porównaniu z końcem 2019 r., o 11,9 % wzrosła liczba płatników korzystających z ulgi na start. Liczba płatników korzystających z możliwości preferencyjnego opłacania składek wzrosła o 14,8 %. Liczba płatników korzystających z Małego ZUS Plus wzrosła o 72,2 %. Korzystanie przez płatników z ulgi i preferencji w opłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne szacunkowo zmniejszyło w latach 2019–2022 wpływy do ZUS o 16 mld zł.

Błędy w rejestracji płatników korzystających z ulgi na start

Kontrola dokumentacji 61 płatników składek wykazała, że po zakończeniu korzystania z ulgi/preferencji w opłaceniu składek, dziewięciu płatników (z grupy 61 badanych) faktycznie nie skorzystało z ulgi na start, 31 płatników (z 61) kontynuowało prowadzenie działalności gospodarczej, a 21 zakończyło lub zawiesiło prowadzenie działalności gospodarczej, prowadząc ją krócej niż 60 miesięcy (średnio 22,3 miesiąca).

Kontrola ujawniła, że w latach 2019–2022 w grupie płatników korzystających z ulgi na start, zarejestrowanych z kodem ubezpieczenia 0540, znajdowali się płatnicy wykonujący wolne zawody oraz ci, którzy faktycznie korzystali z ulgi na start. W 2018 r. ZUS był ustawowo zobowiązany do umożliwienia płatnikom dokonywania zgłoszeń do ulgi na start, pomimo że nie było przypisanego kodu tytułu ubezpieczenia dla tej ulgi. Po analizie obowiązujących wówczas kodów ubezpieczenia ZUS zdecydował o przyjmowaniu zgłoszeń dla tej ulgi z kodem 0540. Zgodnie jednak z obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. rozporządzeniem w sprawie kodów ubezpieczenia²⁷ był to kod dedykowany osobom wykonującym wolny zawód. Po zidentyfikowaniu przypadków rejestracji płatników wykonujących wolne zawody pod niewłaściwym kodem ubezpieczenia Centrala ZUS zleciła wszystkim oddziałom ZUS podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia prawidłowych zapisów na kontach ubezpieczonych. Działania w tym zakresie

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2009 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 804); dalej: rozporządzenie w sprawie kodów ubezpieczenia.

okazały się jednak nieskuteczne. W ocenie NIK zastosowane przez ZUS rozwiązanie polegające na rejestrowaniu przedsiębiorców korzystających z ulgi na start pod tym samym kodem ubezpieczenia, co osoby wykonujące wolne zawody, stało w sprzeczności z obowiązującym wówczas rozporządzeniem w sprawie kodów ubezpieczenia z 2009 r. Miało to negatywny wpływ na rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach płatników/ubezpieczonych w zakresie danych koniecznych do obsługi konta płatnika, co naruszało art. 34 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o sus. Pomimo upływu pięciu lat od wejścia ulgi na start, ZUS nie przyporządkował ubezpieczonych do właściwych kodów ubezpieczenia. [str. 25–26]

**Kontrole
płatników składek**

10. W latach 2019–2022 w celu egzekwowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego inspektorzy kontroli ZUS przeprowadzili 105,1 tys. kontroli, tj. 73,6 % planu. W wyniku przeprowadzonych kontroli do ubezpieczeń społecznych zgłoszono 86,7 tys. osób oraz uzyskano efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 706,1 mln zł.

Kontrole prowadzono na podstawie rocznych planów, które były przygotowywane w oparciu o założenia i parametry GIK. Według założeń i parametrów do kontroli liczba płatników składek ujętych w planie do kontroli nie powinna być mniejsza niż 90,0 % z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200, od 201 do 500 i 501 i więcej ubezpieczonych. Zgodnie z parametrami²⁸ powinno być przeprowadzonych w poszczególnych grupach 17,1 tys., 1,0 tys. i 516 kontroli. Zaplanowano po zmianach odpowiednio 18,2 tys. (106,4 % wg parametru), 930 (93,0 % wg parametru) i 466 (90,3 % wg parametru) kontroli. U płatników zgłaszających od 21 do 200 ubezpieczonych przeprowadzono 19,7 tys. kontroli, tj. 108,2 % planu i 115,2 % wg parametru, od 201 do 500 ubezpieczonych – 957 kontroli, tj. 102,9 % planu i 93,0 % wg parametru, od 501 i więcej ubezpieczonych – 456 kontroli, tj. 97,9 % planu i 88,4 % wg parametru. Tym samym w ww. grupach nie osiągnięto wskaźników określonych w założeniach i parametrach do kontroli.

Do pomiaru zadań w oddziałach ZUS Zarząd ZUS wykorzystywał wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek, który nie uwzględniał podziału wielkość płatników wynikających z założeń i parametrów planowania kontroli płatników składek przyjętych na 2022 r. Oddziały mogły więc osiągnąć wskaźnik pomiaru zdań poprzez przeprowadzenie większej liczby kontroli u mniejszych płatników (21–200) przy ograniczeniu kontroli prowadzonych u płatników zatrudniających 201–500 i 501 i więcej ubezpieczonych.

W toku kontroli analizie pod kątem prawidłowości realizacji kontroli płatników poddano 166 akt kontroli. Zakres kontroli dotyczył m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek, do których pobierania zobowiązany był ZUS oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz prawidłowości i rzetelności danych przekazanych do ZUS we wniosku o świadczenie postojowe na podstawie ustawy o COVID-19. Wynik finansowy kontroli objętych kontrolą NIK wyniósł w formie przypisu 12,8 mln zł. W wyniku zakończonych kontroli płatnicy składek złożyli dokumenty korygujące zgodnie z protokołami kontroli. W przypadku braku korekt oddziały ZUS wydawały decyzje ustalające wysokość należnych składek. [str. 27–29]

²⁸ 90 % z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200, od 201 do 500 i 501 i więcej ubezpieczonych.

4. WNIOSKI

**Prezes Zakładu
Ubezpieczeń
Społecznych**

- 1) Podjęcie działań w celu doprowadzenia zgodności stanu należności z tytułu składek ze stanem faktycznym.
- 2) Zintensyfikowanie działań dotyczących:
 - poprawy skuteczności nadzoru nad częstotliwością i jakością przeglądu kont płatników;
 - aktualizowania stanu należności płatników nieaktywnych, wykreślonych z KRS;
 - poprawy skuteczności i terminowości działań przedegzekucyjnych;
 - poprawy skuteczności egzekucji;
 - poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie terminowej obsługi kont płatników, w tym odzyskiwania należności i przeciwdziałaniu ich przedawnieniom.
- 3) Podjęcie działań w celu objęcia działaniami egzekucyjnymi wszystkich należności, w tym ich terminowe identyfikowanie i ewidencjonowanie.
- 4) Zapewnienie warunków organizacyjnych i kadrowych do przeprowadzania kontroli płatników składek.
- 5) Aktualizację potrzeb w zakresie narzędzi informatycznych wskazujących kompleksowo stan zadłużenia wszystkich płatników i zapewniających prawidłowe i skuteczne dochodzenie składek oraz podjęcie działań w celu uruchomienia tych narzędzi.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielanie ulg w opłacaniu składek

W celu egzekwowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, inspektorzy kontroli ZUS prowadzili kontrole u płatników składek, w wyniku których do ubezpieczeń społecznych zgłoszono 86,7 tys. osób oraz uzyskano efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 706,1 mln zł. Prowadzono również postępowania wyjaśniające w zakresie weryfikowania uprawnień do korzystania z ulg w opłacaniu składek.

5.1.1. Zgłaszanie do ubezpieczeń

W latach 2019–2022 liczba płatników składek wzrosła z 7,7 mln na koniec 2019 r. do 8,6 mln na koniec 2022 r., tj. o 11,7 %. Płatnicy aktywni stanowili około 34,0–35,0 %. Dane dotyczące liczby płatników aktywnych i nieaktywnych przedstawia infografika nr 11.

Weryfikacja dokumentów ubezpieczeniowych

Weryfikacja prawidłowości dokumentów ubezpieczeniowych przekazywanych przez płatników w formie elektronicznej odbywała się jeszcze przed przekazaniem tych dokumentów do ZUS z wykorzystaniem programów PŁATNIK oraz ePłatnik. Dokumenty w formie papierowej stanowiły niewielki odsetek wszystkich dokumentów składanych przez płatników składek i były wprowadzane do KSI ZUS przez pracowników Wydziału Obsługi Klientów i Korespondencji poprzez dedykowaną aplikację A6 (Analiza konta płatnika – aplikacja interakcyjna) i w niej weryfikowane.

Poza systemowymi działaniami, weryfikowanie prawidłowości i zasadności zgłaszania do ubezpieczeń oraz ulg w opłacaniu składek odbywało się w oparciu o narzędzia systemowe i listy przekazywane przez Departament Ubezpieczeń i Składek w Centrali ZUS, a także o dane dostępne w rejestrach publicznych np. CEDIG, KRS.

Weryfikacja prawidłowości i zasadności zgłaszania do ubezpieczenia pracowników odbywała się również w ramach przeprowadzanych kontroli przez inspektorów kontroli ZUS.

Brak możliwości weryfikacji obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia w przypadku niedopełnienia przez płatnika obowiązku złożenia dokumentów

Informacje w zakresie niespełnienia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej ZUS pozyskiwał głównie z informacji uzyskanych w sprawach przekazywanych do wyjaśnienia Wydziałom Ubezpieczeń i Składek w Oddziałach ZUS. W przypadku, gdy w ramach obsługi spraw w ramach tzw. „jednego okienka” pracownik ZUS stwierdził, że płatnik przekazał wnioski o wpis do CEIDG, ale brak było konta w systemie ZUS, bądź dane z konta płatnika były niespójne z informacją z wniosku CEIDG, wówczas sprawa była kierowana do podjęcia czynności wyjaśniających. Kolejnym źródłem informacji była aplikacja D6. Raporty wygenerowane w tej aplikacji wskazywały pracownikom ZUS błędy występujące na kontach płatników, w tym brak zgłoszenia do ubezpieczeń przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą (ZUS ZFA) w sytuacji zaewidencjonowania w systemie dokumentu zgłoszeniowego płatnika składek (ZUS ZFA) na podstawie wpisu w CEIDG. W kontroli stwierdzono jednak, że **brak było możliwości weryfikacji spraw w przypadku, gdy płatnik nie dopełnił obowiązku złożenia stosownych dokumentów.**

Przykład

W **Oddziale ZUS w Radomiu** w wyniku kontroli akt płatnika stwierdzono, że od 17 czerwca 2013 r. do końca stycznia 2020 r. płatnik prowadził działalność gospodarczą zarejestrowaną w CEDIG nie odprowadzając składek na ubezpieczenia społeczne. Płatnik nie złożył do ZUS w ustawowych

terminach dokumentów zgłoszeniowych oraz rozliczeniowych²⁹. We wpisie do CEDIG złożono deklarację rozpoczęcia działalności, co nie oznaczało, że osoba ta rozpocznie lub rozpoczęła już działalność. Oddział przez prawie siedem lat nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania należności składkowych, pomimo że informacja o zarejestrowaniu działalności przez płatnika została przetworzona przez aplikację ZUS³⁰. Skutkowało to przedawnieniem 16,0 tys. zł należności. Działania zmierzające do wyegzekwowania należności składkowych mogły być podjęte po zaewidencjonowaniu na koncie płatnika dokumentów rozliczeniowych, z których wynikały należności do zapłaty. W związku z tym, że na koncie płatnika nie było zaewidencjonowanego dokumentu zgłoszeniowego, jak również dokumentów rozliczeniowych i wpłat, konto zostało automatycznie wyrejestrowane z datą zgłoszenia, tj. 17 czerwca 2013 r.

Porozumienie Prezesa ZUS i Głównego Inspektora Pracy

W latach 2019–2020 do ZUS wpłynęło 3773 zgłoszenia od sygnalistów oraz instytucji zewnętrznych w zakresie naruszenia zasad realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego.

W celu minimalizowania skali zjawiska niezgłaszania do ubezpieczeń społecznych oraz nieopłacania (zaniżania) składek na ubezpieczenia, 5 listopada 2010 r., Prezes ZUS i Główny Inspektor Pracy podpisali porozumienie o współdziałaniu organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy³¹. Realizacja porozumienia odbywała się głównie na szczeblu terenowym, tj. między okręgowymi inspektoratami pracy a oddziałami ZUS, przez informowanie o stwierdzonych podczas kontroli naruszeniach przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym dotyczących nieprzestrzegania obowiązku dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych oraz nieopłacania lub zaniżania składek na to ubezpieczenie.

W latach 2019–2022 do 12 oddziałów ZUS objętych kontrolą wpłynęło łącznie 930 zawiadomień – najwięcej do Oddziału ZUS w Chorzowie (184) i Oddziału ZUS w Gdańsku (178).

Niewykorzystanie informacji przekazanych przez PIP i nieudzielanie PIP informacji zwrotnych

W Oddziałach ZUS, w których prowadzona była kontrola, szczegółowym badaniem objęto 247, tj. 26,6 % spraw przekazanych przez PIP do Oddziałów ZUS. Stwierdzono, że w przypadku 15 spraw oddziały ZUS nie podjęły w ogóle postępowania. W przypadku 16 spraw oddziały ZUS nie udzieliły PIP informacji o wynikach postępowania, do czego były zobowiązane na podstawie § 4 ust. 2 porozumienia³².

Przykłady

Oddział ZUS we Wrocławiu w przypadku 13 (z 97 objętych kontrolą) zawiadomień o możliwym naruszeniu przepisów o ubezpieczeniach społecznych nie podjął żadnych działań w celu ustalenia stanu faktycznego. Od wpływu zawiadomień upłynęło od 196 do 764 dni. Na taką sytuację miało wpływ zwiększenie liczby prowadzonych przez Oddział postępowań w latach 2021–2022 w stosunku do lat 2019–2020.

Oddział ZUS w Krakowie w przypadku dwóch z 10 objętych kontrolą zawiadomień nie wszczął postępowań dotyczących wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. W przypadku zawiadomienia, które wpłynęło 14 kwietnia 2022 r., w ogóle nie wszczęto postępowań w stosunku do 10 ubezpieczonych wymienionych

²⁹ Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o sus płatnik ma obowiązek złożenia zgłoszenia do ubezpieczeń w ciągu siedmiu dni od daty faktycznego rozpoczęcia działalności.

³⁰ 11 czerwca 2013 r. w ramach tzw. jednego okienka zostało sporządzone w KSI ZUS zgłoszenie ZUS ZFA – zgłoszenie płatnika składek będącego osobą fizyczną.

³¹ Art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 97) stanowi, że do zadań PIP należy m.in. kontrola legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej.

³² Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązuje się do niezwłocznego informowania Państwowej Inspekcji Pracy o wynikach postępowania w sprawie nieprawidłowości w przypadku naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych.

w zawiadomieniu PIP oraz płatnika składek. Z kolei w przypadku zawiadomienia, które wpłynęło 4 maja 2021 r., nie wszczęto postępowania odpowiednio w stosunku do 33 na 51 ubezpieczonych oraz płatnika składek. Postępowania nie zostały wszczęte ze uwagi na dużą liczbę spraw do obsługi.

Oddział ZUS w Radomiu w przypadku sześciu zawiadomień (z 14 objętych kontrolą) nie poinformował PIP o wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości.

Oddział ZUS w Gdańsku w przypadku dwóch zawiadomień (z 11 objętych kontrolą) nie poinformował PIP o wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości. W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w obu przypadkach stwierdzono, że płatnicy składek przekazali stosowne korekty dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych. Oddział ZUS w Gdańsku uznał, że pisma PIP nie wymagają odpowiedzi zwrotnej, ponieważ zawierały adnotację „przekazano celem wykorzystania służbowego”. Nie powołano się w nich także na art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIP świadczący o ustaleniu nieprawidłowości na podstawie przeprowadzanych czynności kontrolnych i nie zawarto informacji o konieczności przekazania odpowiedzi zwrotnej.

**Zgłoszenia
o naruszeniach
przepisów
o ubezpieczeniach
społecznych od osób
fizycznych i innych
instytucji
zewnętrznych**

W latach 2019–2022 do oddziałów ZUS wpłynęło 3773 zgłoszeń od sygnalistów oraz instytucji zewnętrznych, w tym m.in.: 1676 od ubezpieczonych, 579 od osób trzecich, 539 ze Straży Granicznej, 463 z KAS, 205 od płatników składek. Dodatkowo do Departamentu Kontroli Wewnętrznej w Centrali ZUS wpłynęło 189 zgłoszeń od sygnalistów, w których poruszana była problematyka pracy nierejestrowanej.

Oddziały ZUS przeprowadziły łącznie 156,2 tys. postępowań wyjaśniających w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym. Na ich podstawie wydano łącznie 74,8 tys. decyzji, w tym, 27,9 tys. decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym oraz 46,9 tys. decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym.

W celu egzekwowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego inspektorzy kontroli ZUS przeprowadzili kontrole u płatników składek, w wyniku których zgłoszono do ubezpieczeń społecznych łącznie 86,7 tys. osób. Uzyskano efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 706,1 mln zł.

5.1.2. Ulgi w opłaceniu składek

Płatnicy, prowadzący działalność gospodarczą, spełniający ustawowe warunki, mogli skorzystać z ulg i preferencji w naliczaniu składek na ubezpieczenia społeczne. Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogły przez maksymalnie sześć miesięcy od rozpoczęcia działalności nie płacić składek na ubezpieczenie społeczne, tzw. ulga na start. Po upływie sześciu miesięcy mogli skorzystać przez 24 miesiące z możliwości opłacania składek preferencyjnych. Od 1 lutego 2020 r. przedsiębiorcy, których roczne przychody nie przekroczyły 120 tys. zł i nie prowadzili działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym przez nie mniej niż 60 dni kalendarzowych, mogli płacić obniżone składki na ubezpieczenia społeczne w ramach Małego ZUS Plus. Jednocześnie okres, w którym płatnicy korzystali z ulg i preferencji w opłaceniu składek nie będzie uwzględniony przy ustalaniu prawa do emerytury. Płatnicy nie otrzymają także świadczeń, które przysługują z ubezpieczenia chorobowego.

Ulga na start

Według danych ZUS z ulgi na start skorzystało od 104 389 na koniec 2019 r. do 116 771 na koniec 2022 r. płatników składek, co stanowiło ok. 4,0 % aktywnych płatników składek. Szacowane zmniejszenie wpływów z tytułu składek w latach 2019–2022 wyniosło 1,2 mld zł Dane dotyczące liczby ubezpieczonych (płatników) korzystających z ulgi na start przedstawiono na infografice nr 12.

Niewłaściwy kod tytułu ubezpieczenia w ramach ulgi na start

W ramach ulgi na start przedsiębiorcy mogli skorzystać ze zwolnienia w opłaceniu składek, dokonując zgłoszenia z kodem ubezpieczenia: 0540.

W przedstawionych przez ZUS danych dotyczących płatników składek zarejestrowanych z kodem ubezpieczenia 0540 w latach 2018–2022 znajdowali się zarówno płatnicy wykonujący wolne zawody, jak również ci, którzy faktycznie korzystali z ulgi na start.

Kod 0540 dotyczył płatników korzystających z ulgi na start dopiero od 1 stycznia 2019 r. w związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia w sprawie kodów ubezpieczeń³³. Jednak już w 2018 r. ZUS był ustawowo zobowiązany do umożliwienia płatnikom dokonywania zgłoszeń do ulgi na start, pomimo że nie było przypisanego kodu tytułu ubezpieczenia dla tej ulgi. Po przeprowadzonej analizie obowiązujących wówczas kodów tytułu ubezpieczenia Centrala ZUS zdecydowała o przyjmowaniu zgłoszeń dla tej ulgi z kodem 0540, pomimo że zgodnie z obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. rozporządzeniem w sprawie kodów ubezpieczeń, był to kod ubezpieczenia dedykowany dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie wolnego zawodu.

Centrala ZUS w związku ze zidentyfikowaniem przypadków rejestracji płatników wykonujących wolne zawody pod kodem ubezpieczenia 0540 zleciła wszystkim oddziałom ZUS podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia prawidłowych zapisów na kontach ubezpieczonych. Działania te okazały się jednak nieskuteczne. Tym samym ZUS nie zapewnił rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach płatników w zakresie danych koniecznych do obsługi konta płatnika, co naruszało art. 34 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o sus oraz rozporządzenie w sprawie kodów ubezpieczenia obowiązujące do końca 2018 r.

Preferencyjne opłacanie składek

Z możliwości preferencyjnego opłacania składek skorzystało od 260 971 na koniec 2019 r. do 297 039 na koniec 2022 r. płatników składek, co stanowiło ok. 10,0 % aktywnych płatników składek. Zmniejszenie wpływów z tego tytułu w latach 2019–2022 wyniosło 8,9 mld zł. Dane dotyczące liczby płatników korzystających z preferencyjnego opłacania składek przedstawiono na infografice nr 12.

Z Małego ZUS Plus skorzystało od 136 839 na koniec 2019 r. do 235 691 na koniec 2022 r. płatników składek, co stanowiło od 5,0 % do 8,1 % aktywnych płatników składek. Dane dotyczące liczby płatników korzystających z preferencyjnego opłacania składek przedstawiono na infografice nr 12.

50,8 % płatników składek kontynuowało działalność gospodarczą po zakończeniu korzystania z ulg w opłaceniu składek

Analiza akt 61 płatników składek w zakresie prawidłowości przyznawania ulgi na start, dalszego korzystania z preferencyjnego opłacania składek lub Małego ZUS Plus oraz kontynuowania działalności gospodarczej po zakończeniu korzystania z ulg w opłaceniu składek wykazała, że dziewięciu płatników faktycznie nie skorzystało z ulgi na start, 31 płatników po zakończeniu korzystania z ulgi na start skorzystało z dalszych preferencji w opłaceniu składek, 31 płatników kontynuowało prowadzenie działalności, a 21 płatników zakończyło lub zawiesiło prowadzenie działalności gospodarczej prowadząc ją krócej niż 60 miesięcy, przy czym 12 z nich prowadziło ją krócej niż 30 miesięcy (średnio 22,3 miesiąca).

Tarcze antykrzysowe

Na podstawie przepisów ustawy o COVID-19³⁴ na 31 grudnia 2022 r. rozpatrzonych zostało 5,7 mln wniosków o zwolnienie z obowiązku opłacania składek, zakończonych decyzją o przyznaniu zwolnienia. Na podstawie

³³ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych oraz innych dokumentów (Dz. U. poz. 2495, ze zm.).

³⁴ Art. 31zo ust. 1–1b, ust. 8, ust. 10 i ust. 12 oraz art. 31zy.

pozytywnie zweryfikowanych wniosków ZUS za miesiące od marca do maja 2020 r., od lipca do września 2020 r., od listopada 2020 r. do marca 2021 r. umorzył lub zwolnił z obowiązku opłacania składek w kwocie 15,5 mld zł.

Na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o COVID-19 ZUS rozpatrzył wnioski o zwolnienie z obowiązku opłacania składek od 348 płatników prowadzących na dzień 30 września 2020 r. działalność polegającą na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty³⁵. Zwolnienie przysługiwało, jeżeli przychód z działalności w rozumieniu przepisów prawa podatkowego był niższy co najmniej o 40 % w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r. Łączna kwota zwolnienia z tego tytułu wyniosła 1,3 mln zł.

Oświadczenie o spadku przychodów zamiast informacji o wysokości przychodu/dochodu

ZUS udzielał płatnikom ulgi w postaci zwolnienia z opłacania składek na podstawie wniosku złożonego przez płatnika. Wnioski podpisane przez płatnika – poza jego danymi identyfikacyjnymi i adresowymi – zawierały również oświadczenie składane pod rygorem odpowiedzialności karnej dotyczące m.in. przychodu/dochodu w określonym okresie i jego procentowego spadku w stosunku do okresu bazowego, nr PKD przeważającej działalności. Oddziały ZUS po ustaleniu spełniania warunków określonych w ustawie dokonywały zwolnienia ze składek. **Weryfikacja spadku przychodu/dochodu płatników składek, zgodnie z ustawą o COVID-19, ma się odbywać po zwolnieniu z obowiązku opłacania należnych składek.** Na 2023 r. zaplanowano wdrożenie narzędzi do losowej weryfikacji złożonych wniosków.

ZUS nie dopełnił obowiązku przekazania do Szefa KAS informacji o wysokości przychodu/dochodu płatnika

W zakresie weryfikacji uprawnień płatników do skorzystania ze zwolnienia w opłacaniu składek kontrolą objęto 20 płatników korzystających z tego zwolnienia na podstawie 31zo ust. 12 ustawy o COVID-19. Stwierdzono, że **formularz wniosku, na podstawie którego ZUS dokonywał zwolnienia z obowiązku opłacania składek nie zawierał informacji o wysokości przychodu/dochodu płatnika i tym samym uniemożliwił przekazanie przez ZUS informacji w tym zakresie do Szefa KAS.**

Przygotowany przez ZUS formularz wniosku RDZ-SK o zwolnienie z obowiązku opłacania składek na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o COVID-19, nie zobowiązywał do podania informacji o wysokości przychodu/dochodu. Uniemożliwiło to ZUS realizację dyspozycji zawartej w art. 31zu ust. 1 ww. ustawy – ZUS powinien poinformować Szefa KAS o wysokości przychodu lub dochodu wykazanego we wniosku o zwolnienie z opłacania składek. Natomiast Szef KAS zgodnie z art. 31zu ust. 2 powinien poinformować ZUS o rozbieżnościach pomiędzy przychodem/dochodem wykazanym we wniosku o zwolnienie z opłacania składek a przychodem/dochodem wykazanym do celów podatkowych.

ZUS przekazał do KAS zestawienie pozytywnie rozpatrzonych wniosków o zwolnienie z obowiązku opłacania składek zawierające informację o treści złożonego przez danego płatnika oświadczenia w zakresie spadku przychodu, a nie o wysokości przychodu/dochodu.

NIK zwraca uwagę, że w art. 31zp ust. 1 pkt 3 ustawy o COVID-19 ustawodawca przewidział możliwość zawarcia we wniosku innych informacji niezbędnych do umarzania składek, niż określonych w art. 31zp ust. 2 pkt 2.

Ograniczenie działań kontrolnych ZUS w związku z ogłoszeniem pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2

Do zadań ZUS³⁶ należy kontrola wykonywania przez płatników składek i ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych ZUS. W latach 2019–2022 zaplanowano łącznie 149,6 tys. kontroli płatników składek. Po korektach dokonanych w 2019 r. i 2022 r., zaplanowana liczba kontroli zmniejszyła się do 142,8 tys. kontroli. Przeprowadzono 105,1 tys. kontroli, tj. 73,6 % planu, przy czym plan zrealizowano na poziomie 109,0 % w 2019 r., 25,0 % w 2020 r., 67,0 % w 2021 r. i 108,0 % w 2022 r. Niewykonanie planów

³⁵ W rozumieniu art. 2 ustawy Prawo oświatowe.

³⁶ Art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o sus.

w 2020 r. i 2021 r. spowodowane było ogłoszeniem pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. W wyniku przeprowadzonych kontroli do ubezpieczeń społecznych zgłoszono 86,7 tys. osób oraz uzyskano efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 706,1 mln zł.

Założenia i parametry kontroli płatników składek stanowiły podstawę do opracowania planu kontroli

Podstawą planowania kontroli były corocznie przekazywane przez GIK ZUS założenia i parametry do kontroli płatników składek. Według założeń i parametrów do kontroli płatników składek liczba ujętych w planie kontroli płatników składek dla wszystkich oddziałów ZUS nie powinna być mniejsza niż 90 % z 1/5 średniej liczby płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200; od 201 do 500 i 501 i więcej ubezpieczonych. W oddziałach ZUS, w których nie było możliwe zaplanowanie i zrealizowanie rocznego planu kontroli płatników składek przy zachowaniu wszystkich standardów planowania, w pierwszej kolejności należało zaplanować rzeczywiste liczby kontroli płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń 21 i więcej ubezpieczonych, u których od daty zakończenia ostatniej kontroli pełnozakresowej upłynęło co najmniej 60 miesięcy. W praktyce planowanie roczne polegało wyłącznie na liczbowym wskazaniu płatników składek. Dopiero na etapie przygotowywania miesięcznych planów kontroli oddziały ZUS podejmowały decyzję o wytypowaniu konkretnego płatnika do kontroli w oparciu o analizę ryzyka.

Nie osiągnięto wskaźników kontroli określonej w parametrach i założeniach do kontroli

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2019 r. i 2022 r. zaplanowano i zrealizowano mniej kontroli u płatników składek zgłaszających do 20 ubezpieczonych oraz od 201 i więcej ubezpieczonych. Zgodnie z parametrami planowania w 2019 r. w grupach płatników składek zgłaszających do ubezpieczenia od jednego do dziewięciu ubezpieczonych³⁷ powinno być przeprowadzonych łącznie 34,2 tys. kontroli – zaplanowano po zmianach 15,8 tys. kontroli, tj. 46,2 % płatników wg parametru. Przeprowadzono 18,6 tys. kontroli, tj. 117,7 % planu i 54,4 % wg parametru. Natomiast w grupie płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 501 i więcej ubezpieczonych³⁸ powinno być przeprowadzonych 478 kontroli – zaplanowano po korekcie 510 kontroli, tj. 106,7 % wg parametru, a przeprowadzono 471 kontroli, tj. 92,4 % planu i 98,5 % wg parametru.

W wyniku wprowadzonych przez GIK zmian w założeniach i parametrach do kontroli na 2022 r. standardy planowania obejmowały trzy grupy płatników, tj. zgłaszających do ubezpieczenia od 21 do 200, od 201 do 500 i 501 i więcej ubezpieczonych. Zgodnie z parametrami³⁹ powinno być przeprowadzonych w poszczególnych grupach 17,1 tys., 1,0 tys. i 516 kontroli. Zaplanowano po zmianach odpowiednio 18,2 tys. (106,4 % wg parametru), 930 (93,0 % wg parametru) i 466 (90,3 % wg parametru) kontroli. U płatników zgłaszających od 21 do 200 ubezpieczonych przeprowadzono 19,7 tys. kontroli, tj. 108,2 % planu i 115,2 % wg parametru, od 201 do 500 ubezpieczonych – 957 kontroli, tj. 102,9 % planu i 93 % wg parametru, od 501 i więcej ubezpieczonych – 456 kontroli, tj. 97,9 % planu i 88,4 % wg parametru. Powyższe wskazuje, że w 2022 r. w grupach nie osiągnięto wskaźników określonych w założeniach i parametrach do kontroli. Zaplanowanie i przeprowadzenie mniejszej liczby kontroli wynikało głównie z niedoborów kadrowych w oddziałach ZUS, a w latach 2020–2021 dodatkowym ograniczeniem był ogłoszony stan epidemii wywołany wirusem SARS-CoV-2.

Do pomiaru zadań w oddziałach ZUS Zarząd ZUS wykorzystywał wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek, który nie uwzględniał podziału na wielkość płatników wynikających z założeń i parametrów planowania kontroli płatników składek przyjętych na 2022 r. Oddziały mogły więc osiągnąć wskaźnik pomiaru zadań poprzez

³⁷ 25,0 % z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od jednego do czterech ubezpieczonych i od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych.

³⁸ 90,0 % z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 501 i więcej ubezpieczonych.

³⁹ 90,0 % z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200, od 201 do 500 i 501 i więcej ubezpieczonych.

przeprowadzenie większej liczby kontroli u mniejszych płatników (21–200) przy ograniczeniu kontroli prowadzonych u płatników zatrudniających 201–500 i 501 i więcej ubezpieczonych.

Braki kadrowe inspektorów kontroli Zakładu

W 2019 r. docelowy poziom zatrudnienia inspektorów kontroli ZUS przewidywał zatrudnienie 1622 inspektorów kontroli ZUS, a w IV kw. 2019 r. został zmniejszony do 1616 inspektorów. Stan zatrudnienia inspektorów Zakładu i kandydatów na inspektora ZUS wynosił od 83,1 % w 2019 r. do 77,6 % w 2022 r. docelowego poziomu zatrudnienia. Najniższy wskaźnik etatyzacji osiągały: I Oddział ZUS w Warszawie (od 69,2 % w 2020 r. do 53,8 % w 2022 r.), II Oddział ZUS w Warszawie (od 58,3 % w 2019 r. do 30,0 % w 2022 r.) i III Oddział ZUS w Warszawie (od 55,7 % w 2019 r. do 41,0 % w 2022 r.).

Nieprzeprowadzenie naborów na nieobsadzone stanowiska inspektorów kontroli ZUS

Centrala ZUS, która odpowiadała za rekrutację, ogłosiła w 2019 r. 42 rekrutacje na 64 stanowiska przy niedoborze wynoszącym 279, w 2020 r. – 63 rekrutacje na 98 stanowisk przy niedoborze wynoszącym 321, w 2021 r. – 40 rekrutacji na 103 stanowiska przy niedoborze wynoszącym 376, w 2022 r. – 111 rekrutacji na 208 stanowisk przy niedoborze 362. Skutkiem nieprzeprowadzenia naborów w liczbie odpowiadającej wolnym etatom była m.in. realizacja mniejszej liczby kontroli płatników składek względem założeń i parametrów do kontroli.

W ramach określenia liczby etatów we wniosku o centralną rekrutację uwzględniano m.in. prognozowany poziom zatrudnienia, liczbę płatników składek oraz tendencje w tym zakresie. W ramach określenia liczby etatów przeznaczonych do rekrutacji uwzględniano możliwość sprawnego przeprowadzenia czynności związanych z przygotowaniem do egzaminu kwalifikacyjnego oraz realizacją zadań służbowych.

Kontrole płatników składek

W toku kontroli analizie pod kątem prawidłowości realizacji kontroli płatników poddano 166 akt kontroli. Zakres kontroli dotyczył m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek, do których pobierania zobowiązany był ZUS oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz prawidłowości i rzetelności danych przekazanych do ZUS we wniosku o świadczenie postojowe na podstawie ustawy o COVID-19. Najczęściej występujące nieprawidłowości to: brak zgłaszania i naliczania należnych składek od umów cywilnoprawnych, nieprawidłowe naliczanie składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu urlopu macierzyńskiego i wychowawczego, naliczanie składek od błędnej podstawy wymiaru, niezłożenie raportów ZUS RPA⁴⁰. Natomiast w zakresie udzielonego płatnikowi składek wsparcia w ramach „Tarczy antykryzysowej” najczęściej występującymi nieprawidłowościami były rozbieżności między wnioskami o świadczenie postojowe, a stanem faktycznym (brak przestoju w działalności), błędy w wypełnieniu wniosków (bez wpływu na udzieloną pomoc). Kontrole płatników kończyły się protokołami, które zawierały pouczenie o możliwości złożenia zastrzeżeń.

Wynik finansowy kontroli objętych kontrolą NIK wyniósł w formie przypisu 12 767,2 tys. zł. W wyniku zakończonych kontroli płatnicy składek złożyli dokumenty korygujące zgodnie z protokołami kontroli. W przypadku braku korekt oddziały ZUS wydawały decyzje ustalające wysokość należnych składek.

5.2. Dochodzenie należności z tytułu składek i udzielanie ulg w ich spłacie

Oddziały ZUS korzystały z przewidzianych prawem, narzędzi w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek, a także współdziałały z innymi organami państwa. Jednak mimo objęcia egzekucją większej kwoty zaległych składek 34,5 % należności z tytułu składek nie zostało objęte działaniami egzekucyjnymi, a kwota w wysokości 8,7 mld zł uległa przedawnieniu. Na ogół prawidłowo korzystano z ustawowych uprawnień do odraczania terminów płatności, rozkładania na raty i umarzania należności.

⁴⁰ Imienny raport miesięczny o przychodach ubezpieczonego/okresach pracy nauczycielskiej.

5.2.1. Należności ZUS z tytułu składek

Przypis składek ogółem w latach 2019–2022 wynosił kolejno: 283,2 mld zł, 298,4 mld zł, 326,5 mld zł i 377,5 mld zł. Przypis składek wykazywał tendencję wzrostową – wzrost o 33,3%. W przypadku FUS wielkości te wynosiły odpowiednio: 203,8 mld zł, 214,8 mld zł, 234,5 mld zł i 266,5 mld zł. FUS zasilany był dotacjami z budżetu państwa w wysokości 38,9 mld zł w 2019 r., 33,5 mld zł w 2020 r., 35,0 mld zł w 2021 r. i 38,7 mld zł w 2022 r. Łącznie w latach 2019–2022 dotacja budżetu państwa wyniosła 146,2 mld zł przy przypisie składek wynoszącym 919,6 mld zł.

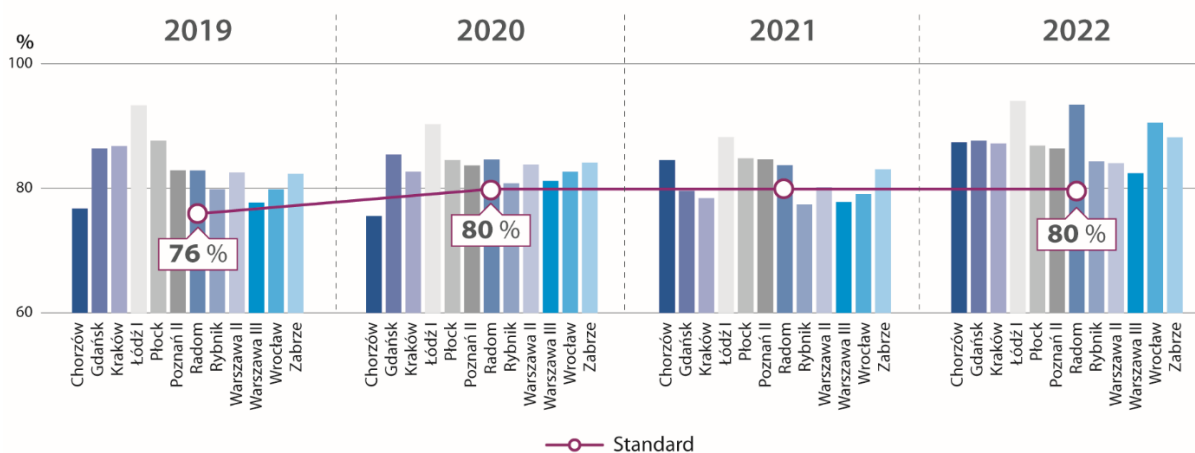
Ponad 37 % ogółu należności stanowiły należności do 2015 r.

Według danych ZUS kwota należności⁴¹ (składki i odsetki w ujęciu memoriałowym) wyniosła na koniec 2018 r. – 31,9 mld zł, 2019 r. – 32,6 mld zł, 2020 r. – 37,7 mld zł, 2021 r. – 35,5 mld zł, wzrastając na koniec 2022 r. do 38,4 mld zł, co oznacza, że w relacji do stanu na 31 grudnia 2018 r. zwiększyła się ona o 6,5 mld zł (o 20,4%). Na koniec 2022 r. w należnościach ogółem 37,6% stanowiły należności do 2015 r., należności za lata 2016–2020 stanowiły 33,6%, natomiast należności z lat 2021–2022 stanowiły 28,6%. Liczba kont płatników z zadłużeniem wynosiła: 1399,3 tys. kont na koniec 2018 r., 1356,8 tys. kont na koniec 2019 r., 1281,2 tys. kont na koniec 2020 r., 1232,8 tys. kont na koniec 2021 r. oraz 1344,9 tys. kont na koniec 2022 r. Stan należności przedstawiono na infografice nr 2.

Na poziom należności w latach 2020–2022 wpływ miała sytuacja gospodarcza spowodowana wprowadzeniem stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, oddziałująca na zdolność płatników do terminowego regulowania należności z tytułu składek⁴².

Infografika nr 13

Skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek przez oddziały ZUS objęte kontrolą w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

W okresie objętym kontrolą wartość wskaźnika dla ZUS kształtowała się powyżej określonego poziomu 80,0% – od 82,5% na koniec I kwartału 2019 r. do 88,3% na koniec IV kwartału 2022 r. Natomiast w oddziałach ZUS, objętych kontrolą, w 2019 r. wskaźnika nie osiągnął Oddział ZUS w Chorzowie – 74,9% na koniec I kw. i 76,7% na koniec IV kw. oraz Oddział ZUS w Rybniku odpowiednio 77,5% i 79,9%. Natomiast na koniec 2022 r. wszystkie oddziały ZUS, objęte kontrolą, przekroczyły założony wskaźnik⁴³. W okresie objętym kontrolą, za wyjątkiem IV kw. 2022 r., wartość wskaźnika kształtowała się poniżej określonego poziomu 90,0% – od 85,8% na koniec I kw. 2019 r.

⁴¹ Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP i FEP.

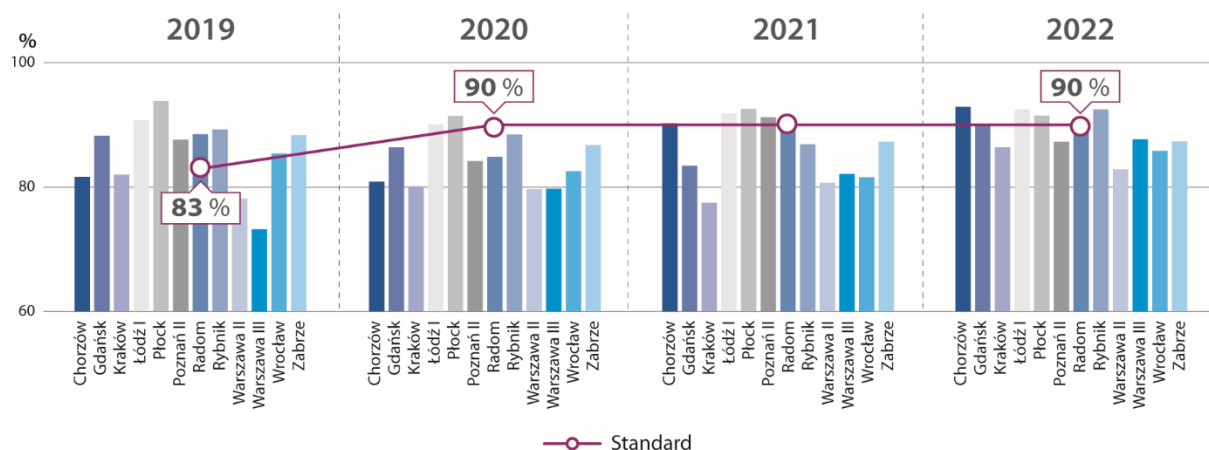
⁴² Na infografice nr 13 przedstawiono wartość wskaźnika skuteczności dochodzenia należności z tytułu składek dla oddziałów ZUS objętych kontrolą. Natomiast skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek dla ZUS przedstawia infografika nr 3.

⁴³ Na infografice nr 14 przedstawiono wartość wskaźnika skuteczności dochodzenia należności z tytułu składek za ostatnie pięć lat dla oddziałów ZUS objętych kontrolą. Natomiast infografika nr 4 przedstawia wskaźnik dla ZUS.

do 88,0 % na koniec III kw. 2022 r. Na koniec IV kw. 2022 r. wartość wskaźnika osiągnęła założony poziom i wyniosła 90,0 %. Natomiast w oddziałach ZUS, objętych kontrolą, wskaźnika w latach 2019–2022 nie osiągnął II i III Oddział ZUS w Warszawie. Na koniec IV kw. 2019 r. III Oddział ZUS w Warszawie osiągnął poziom wskaźnika 73,2 %, a II Oddział ZUS w Warszawie – 78,1 %. Natomiast na koniec IV kw. 2022 r. oddziały te osiągnęły odpowiednio poziom – 87,6 % i 82,8 %.

Infografika nr 14

Skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek za ostatnie pięć lat w latach 2019–2022 przez oddziały ZUS objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Do poprawy wskaźników, w okresie objętym kontrolą, przyczyniły się podejmowane działania naprawcze, w tym m.in. realizowany przez oddziały ZUS Program Stabilizacji Pracy, którego zadaniem było osiągnięcie celów strategicznych i kluczowych. Jako cele strategiczne przyjęto doprowadzenie do bieżącej, systematycznej obsługi kont płatników składek zgodnie ze standardem jakości i częstotliwości oraz zwiększenie stopnia objęcia należności różnymi formami dochodzenia należności, w tym za okresy zagrożone przedawnieniem.

Płatnicy z sektora górnictwa i ochrony zdrowia największymi dłużnikami ZUS

Stan należności 50 aktywnych płatników składek o największym zadłużeniu wobec ZUS na koniec 2022 r. wynosił 1,9 mld zł, co stanowiło 4,9 % ogółu należności na koniec 2022 r. Największym dłużnikiem był płatnik z sektora górniczego, a jego zadłużenie wynosiło 818,8 mln zł i stanowiło 43,5 % łącznego zadłużenia 50 największych dłużników wśród aktywnych płatników i ponad 2,1 % ogółu należności na koniec 2022 r. Ponad 28 % łącznego zadłużenia 50 największych dłużników wśród aktywnych płatników i 1,4 % ogółu należności na koniec 2022 r. stanowiło zadłużenie 20 płatników z sektora ochrony zdrowia.

Wzrost należności objętych układem ratalnym lub odroczeniem terminu płatności

W latach 2019–2022 systematycznie wzrastała kwota należności objęta układami ratalnymi i odroczeniem terminu płatności – z 3,7 mld zł w 2019 r. do 6,2 mld zł w 2022 r., tj. o 67,6 %. Łącznie tymi formami ulg w kontrolowanym okresie objęto należności o wartości 28,4 mld zł. W wyniku realizacji zawartych umów o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności ZUS odzyskał 13,9 mld zł, tj. 48,9 % wartości zawartych umów. Przy czym wskaźnik skuteczności zawartych układów ratalnych i odroczenia terminu płatności kształtował się na poziomie 42,9 % w 2019 r. i zmniejszył się do poziomu 42,1 % w 2022 r. Mimo rozszerzenia zakresu udzielonych ulg należy wskazać, że znaczną barierą w skorzystaniu z ulgi w spłacie należności w formie układu ratalnego jest opłata prolongacyjna, która wpływa na wzrost zadłużenia (jest naliczana osobno od każdej raty należności głównej). Wysokość tej opłaty jest obliczana na zasadach i w wysokości określonej w ustawie Ordynacja podatkowa.

Zmniejszenie kwoty umorzeń należności z tytułu składek

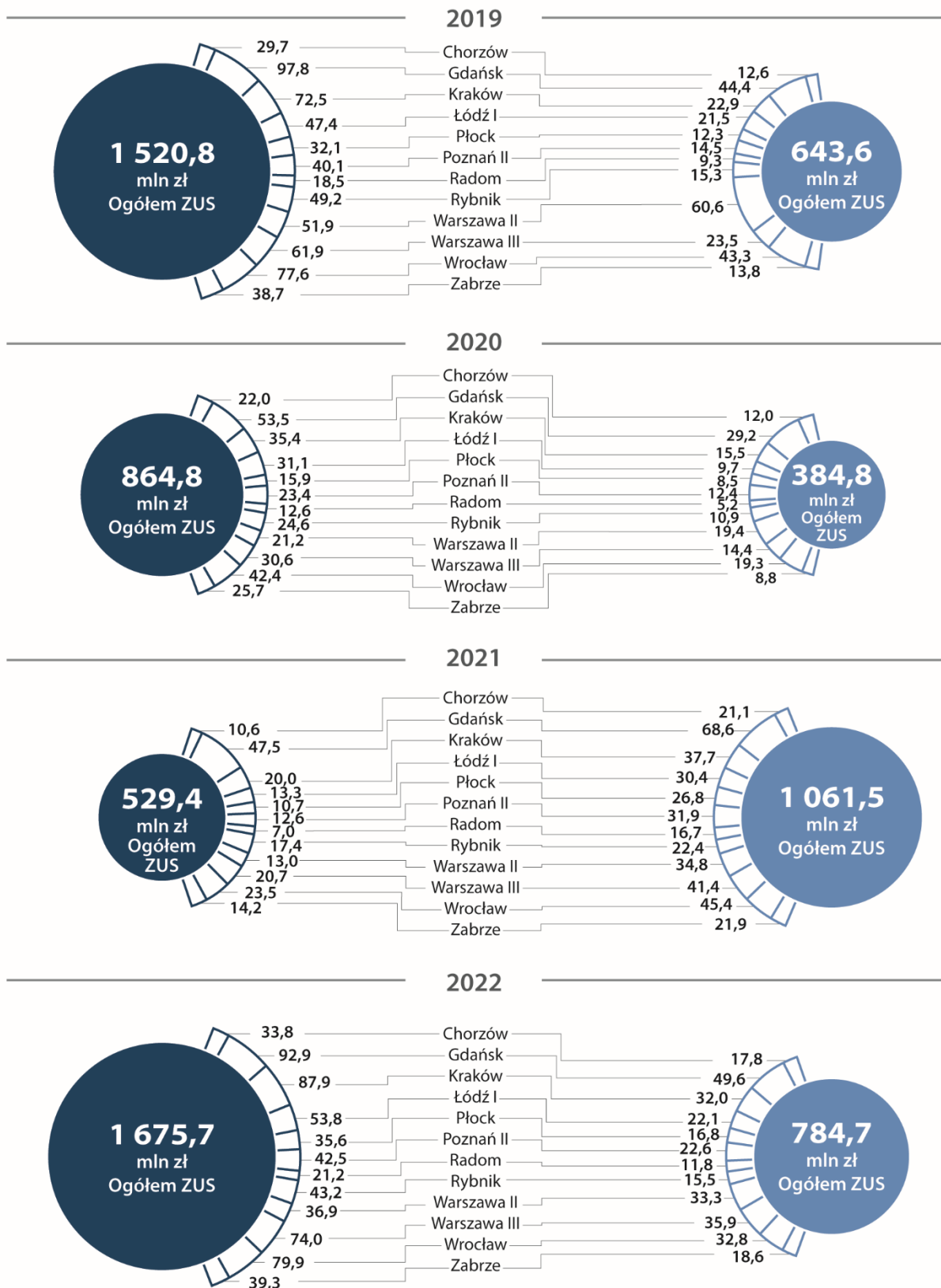
W latach 2019–2022 zmniejszyła się kwota umorzeń ze 149,5 mln zł w 2019 r. do 140,2 mln zł, tj. o 6,2 %. Łącznie na podstawie ustawy o sus ZUS umorzył 354,9 mln zł. Natomiast na podstawie ustawy abolicyjnej ZUS umorzył 189,7 mln zł.

Infografika nr 15

Kwota należności odzyskana w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych w latach 2019–2022

Kwota należności ściągnięta przez organ egzekucyjny w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych w latach 2019–2022 (w mln zł)

Kwota należności odzyskana przez dobrowolne wpłaty w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych w latach 2019–2022 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

**Wzrost należności
objętych
postępowaniem
egzekucyjnym**

Według danych ZUS kwota należności z tytułu składek, wobec których podjęto działania egzekucyjne, systematycznie wzrastała – z 19,3 mld zł w 2019 r. do 25,1 mld zł w 2022 r., tj. o 30,1 %. W latach 2019–2022 ZUS skierował 10,6 mln TW o łącznej wartości 24,5 mld zł, z czego skutecznie zrealizowano niecałe 2 mln TW (18,6 %) na kwotę 3,6 mld zł (14,7 %), co przedstawiono na infografice nr 15. W wyniku prowadzonej egzekucji w okresie objętym kontrolą odzyskano ogółem 7,5 mld zł⁴⁴, w tym w wyniku ściągnięcia przez organ egzekucyjny – 4,6 mld zł oraz wpłat własnych dłużników – 2,9 mld zł.

W latach 2019–2022 do urzędów skarbowych skierowano 469 tys. TW na łączną kwotę 535,4 mln zł. W okresie objętym kontrolą odzyskano 203,5 mln zł (38,0 %), z tego 101,5 mln zł zostało ściągnięte przez organ egzekucyjny, a 102,0 mln zł stanowiły dobrowolne wpłaty po wszczęciu egzekucji. Do sądów skierowano 274 tys. TW na łączną kwotę 2,6 mld zł. Odzyskano 279,9 mln zł (10,8 %), z tego 218,8 mln zł zostało ściągnięte przez organ egzekucyjny, a 61,1 mln zł stanowiły wpłaty własne. Przeciętna wartość jednego TW w latach 2019–2021 kształtowała się na poziomie 2,2 tys. zł, a w 2022 r. wzrosła do 2,6 tys. zł.

Z przedstawionych danych wynika, że w 2020 r., w porównaniu z 2019 r., ogólna liczba wystawionych TW zmniejszyła się o 42,4 %, a ich kwota o 43,1 %. Wynikało to ze wstrzymania wdrażania m.in. postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do należności od lutego do kwietnia 2020 r. wobec aktywnych płatników, którzy do końca stycznia 2020 r. nie zalegali z opłacaniem składek; wobec aktywnych płatników, którzy wystąpili z wnioskiem o ulgę do czasu rozstrzygnięcia sprawy⁴⁵, w związku z ogłoszonym stanem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. W kolejnych latach odnotowano wzrost wystawionych TW oraz ich wartości. I tak w 2021 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, odnotowano wzrost wystawionych TW o 50,9 % i ich wartości o 52,6 %, a w 2022 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, odpowiednio o 29,1 % i 52,6 %.

Najwięcej TW wystawiono w ramach egzekucji własnej – 9,9 mln o łącznej wartości 21,4 mld zł. W okresie objętym kontrolą odzyskano 6,9 mld zł (32,2 %). W dalszej kolejności była egzekucja prowadzona przez urzędy skarbowe – 469 tys. TW o łącznej wartości 535,4 mln zł, z czego odzyskano 203,5 mln zł (38,0 %) oraz egzekucja sądowa – 274 tys. TW o łącznej wartości 2,6 mld zł, z czego odzyskano 279,9 mln zł (10,8 %).

Ogółem w latach 2019–2022 ZUS zrealizował 4,4 mln TW, z tego w terminie poniżej trzech miesięcy zrealizowano 1,2 mln TW (27,3 %), od trzech do sześciu miesięcy – 389,9 tys. TW (8,9 %), od sześciu do 12 miesięcy – 512,4 tys. TW (11,6 %), od 12 do 24 miesięcy – 400,9 tys. TW (9,0 %), powyżej dwóch lat – 1,9 mln TW (43,2 %). Na 31 grudnia 2022 r. w trakcie realizacji było 12,0 mln TW, w tym powyżej 24 miesięcy – 9,1 mln TW (75,8 %), od 12 do 24 miesięcy – 1,3 mln TW (10,9 %). Wskaźnik całkowitej kwoty należności uzyskanych w wyniku egzekucji w stosunku do kwoty skierowanej do egzekucji w kontrolowanym okresie wynosił: 33,2 % w 2019 r., 33,7 % w 2020 r., 28,1 % w 2021 r. i 28,5 % w 2022 r. W latach 2019–2022 r. nastąpił spadek wartości tego wskaźnika o 4,7 p.p.

**Tendencja
spadkowa
efektywności
egzekucji**

Do oceny skuteczności egzekucji ZUS stosuje tzw. wskaźnik efektywności egzekucji⁴⁶. W okresie objętym kontrolą odnotowano spadek wskaźnika efektywności egzekucji prowadzonej przez oddziały ZUS z 50,6 % w IV kw. 2019 r. i 43,1 % w IV kw. 2022 r. W oddziałach ZUS objętych kontrolą najwyższy wskaźnik efektywności egzekucji odnotowano w Oddziale ZUS w Płocku – za wyjątkiem 2021 r., kształtował się przeciętnie na poziomie od 57,2 % w 2019 r. do 54,5 % w 2022 r. Natomiast najniższy wskaźnik odnotowano w II Oddziale ZUS w Poznaniu – od 43,8 % w 2019 r. do 36,8 % w 2022 r.

⁴⁴ W wyniku egzekucji prowadzonej na podstawie TW wystawionych przed 2019 r.

⁴⁵ Wytoczne Prezesa ZUS z 16 marca 2020 r.

⁴⁶ Rozumiany jako należności odzyskane w ciągu 21 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji, czyli suma kwot ściągniętych przez organ egzekucyjny oraz dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji do należności skierowanych do egzekucji w ciągu 18 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji pomniejszonych o kwoty TW wstrzymanych na skutek układów ratalnych i odroczeń terminu płatności i wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności.

Ograniczenia w podejmowaniu działań egzekucyjnych

W latach 2019–2022 kwota niezrealizowanych TW wyniosła 4,7 mld zł⁴⁷. Urzędy skarbowe zwróciły TW z protokołem nieściągalności na 217,1 mln zł⁴⁸. W obowiązującym stanie prawnym, ZUS jest zobowiązany do kierowania do egzekucji zaległości za okresy bieżące, jak i za poprzednie, w przypadku których dotychczasowe działania okazały się bezskuteczne, bądź odzyskanie należności następuje w dłuższym okresie czasu. Wpływ na dochodzenie należności miały też czynniki niezależne od ZUS: ogłoszony stan epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, pogorszenie sytuacji finansowej płatników, objęcie części płatników równoległe egzekucją administracyjną i egzekucją sądową, specyfika praw majątkowych dłużników.

Mimo objęcia działaniami egzekucyjnymi większej kwoty zaległych składek, na koniec 2022 r. – 13,2 mld zł, tj. 34,5 % należności, nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi. Podczas kontroli nie było możliwe wyodrębnienie – z ewidencji Centrali ZUS danych dotyczących zadłużenia z tytułu składek – podmiotów, wobec których ZUS nie podjął działań zmierzających do odzyskania zaległych składek. Z ustaleń kontroli wynika, że w praktyce występują uwarunkowania i sytuacje, które uniemożliwiają podjęcie działań egzekucyjnych, odraczają takie działania w czasie, bądź też skutkują zawieszeniem egzekucji. Przyczynami były m.in.:

- zakończone postępowania upadłościowe, w toku których nie zostały odzyskane należności⁴⁹;
- trwające postępowania na podstawie ustawy abolicyjnej, w których została wydana decyzja określająca warunki umorzenia należności⁵⁰;
- umorzone w ostatnich 12 miesiącach postępowanie egzekucyjne, z uwagi na całkowitą nieściągalność i brak nowego składnika majątkowego, z którego możliwe byłoby przeprowadzenie egzekucji⁵¹;
- kwota zadłużenia nie przekraczała dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy⁵², tj. 116,00 zł/160 zł;
- zawarte układy ratalne i odroczenia terminu płatności⁵³;
- bieżąco nieopłacone składki za jeden lub dwa miesiące, które znajdowały się na etapie przygotowania lub skierowania upomnień przedegzekucyjnych.

Spadek opłat dodatkových i grzywien

Opłata dodatkowa, jako środek dyscyplinujący powinna być wymierzana w sytuacjach, kiedy istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że cel tej kary zostanie osiągnięty. Dotyczy to również wniosków do sądu o ukaranie grzywną. Zastosowanie sankcji pozostaje w gestii dyrektora oddziału ZUS. Kara grzywny orzeczona przez sąd nie stanowi przychodu ZUS. W ramach posiadanych uprawnień, ZUS wymierzał płatnikom składek opłatę dodatkową⁵⁴ oraz zwracał się do sądu z wnioskami o ukaranie za popełnienie wykroczenia⁵⁵.

⁴⁷ 2019 r. – 1,5 mld zł, 2020 r. – 858,4 mln zł, 2021 r. – 1,0 mld zł, 2022 r. – 1,3 mld zł.

⁴⁸ 2019 r. – 103,1 mln zł, 2020 r. – 39,2 mln zł, 2021 r. – 34,0 mln zł, 2022 r. – 40,8 mln zł.

⁴⁹ 2019 r. – 678,3 mln zł, 2020 r. – 683,1 mln zł, 2021 r. – 468,3 mln zł, 2022 r. – 422,9 mln zł.

⁵⁰ 2019 r. – 338,2 mln zł, 2020 r. – 294,2 mln zł, 2021 r. – 246,6 mln zł, 2022 r. – 204,9 mln zł.

⁵¹ 2019 r. – 250,2 mln zł, 2020 r. – 136,8 mln zł, 2021 r. – 86,4 mln zł, 2022 r. – 197,4 mln zł.

⁵² Art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1960 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).

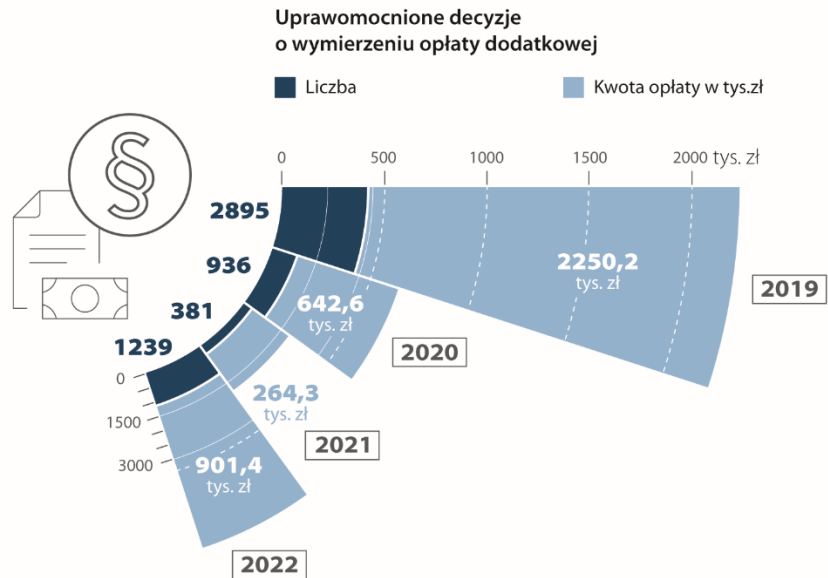
⁵³ Kwota pozostała do zapłaty, bez względu na datę udzielenia ulgi – 2019 r. – 3,9 mld zł, 2020 r. – 3,5 mld zł, 2021 r. – 5,8 mld zł, 2022 r. – 6,0 mld zł.

⁵⁴ Art. 24 ust. 1a–1d ustawy o sus.

⁵⁵ Art. 98 ustawy o sus.

Infografika nr 16

Liczba i kwota uprawomocnionych decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej w latach 2019–2020



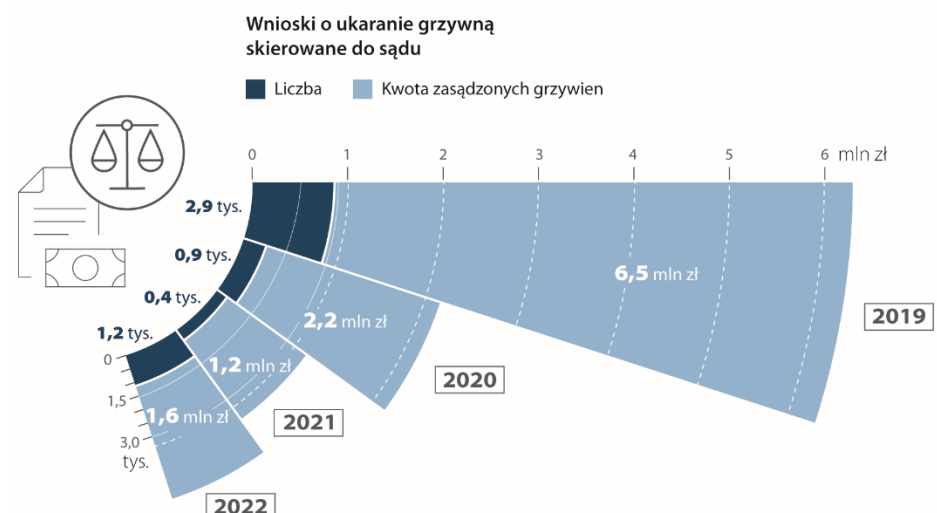
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

W okresie objętym kontrolą, jak wynika z danych przedstawionych na infografice nr 16, zmniejszyła się o 1,7 tys. decyzji (spadek o 57,2 % pomiędzy 2019 r. a 2022 r.) i o 1,3 mln zł kwota (spadek o 59,9 % pomiędzy 2019 r. a 2022 r.) wymierzonych przez ZUS dodatkowych opłat dla płatników składek. Wysokość wymierzonej opłaty dodatkowej wynosiła przeciętnie⁵⁶: w 2019 r. – 777,27 zł, 2020 r. – 686,58 zł, 2021 r. – 693,60 zł, 2022 r. – 727,53 zł.

Zmniejszyła się również liczba kierowanych przez ZUS wniosków do sądu o ukaranie za popełnione wykroczenia – spadek o 71,1 %, co przedstawiono na infografice nr 17. Sądy pozytywnie rozpatrzyły 99,3 % skierowanych wniosków na łączną kwotę 11,4 mln zł.

Infografika nr 17

Liczba wniosków o ukaranie grzywną skierowanych do sądu i kwota zasądzonych grzywien w latach 2019–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

⁵⁶ Iloraz ogólnej kwoty do liczby decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej w danym okresie.

W księgach rachunkowych ZUS widnieją należności obciążone ryzykiem ich nieodzyskania

W toku kontroli ustalono, że w księgach rachunkowych FUS i FEP widniały należności obciążone ryzykiem ich nieodzyskania, tj. nie spowodują one w przyszłości wpływu do jednostki korzyści ekonomicznych⁵⁷. Analizie poddano pięciu nieaktywnych płatników posiadających zadłużenie w kwocie 44,7 mln zł, których majątek został zlikwidowany oraz nastąpiło wykreślenie z KRS. W przypadku takich należności ich wygaśnięcie następowało dopiero w wyniku przedawnienia, co powoduje, że stan należności nie odzwierciedla stanu faktycznego.

ZUS uznawał, że postępowanie w sprawie umorzenia powinno być wszczęte i prowadzone przy udziale podmiotu, którego zadłużenie jest przedmiotem orzekania. Podmiotowi temu, zgodnie z przepisami kpa, musi być doręczone zawiadomienie o wszczęciu postępowania i jego zakończeniu oraz decyzja administracyjna, co w ocenie ZUS, w przypadku podmiotów nieaktywnych gospodarczo jest niemożliwe ze względu na brak aktualnej siedziby. ZUS nie może skutecznie wszcząć i przeprowadzić postępowania zmierzającego do umorzenia należności z tytułu składek podmiotom zlikwidowanym i wykreślonym z rejestru przedsiębiorców prowadzonego w ramach KRS. W przypadku wykreślenia jednostki z KRS przestaje istnieć podmiot zarejestrowany jako płatnik korzystający z uprawnień i wypełniający obowiązki określone w ustawie o sus. Tym samym nie może być skierowana decyzja, bowiem przestaje on być stroną postępowania w rozumieniu art. 28 i 29 kpa. Art. 28 ustawy o sus dopuszcza możliwość umorzenia należności przez ZUS w określonych przypadkach. Dopiero zaistnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w tym przepisie daje potencjalną możliwość umarzenia z urzędu powstałego wobec ZUS zadłużenia, a nie prawny obowiązek.

Wieloletnie opóźnienia w odpisywaniu przedawnionych należności

W latach 2019–2022 przedawnieniu uległy należności z tytułu składek w łącznej kwocie 8,7 mld zł, w tym z winy ZUS 471,6 mln zł, co stanowiło 5,4 % ogółem przedawnionych należności. Szczegółową kontrolą w oddziałach ZUS objęto 82 płatników, którym odpisano przedawnione należności w łącznej kwocie 386,3 mln zł. W przypadku siedmiu oddziałów ZUS stwierdzono, że u 36 płatników odpisanie przedawnionych należności w kwocie 99,9 mln zł, tj. 25,9 % kwoty objętej próbą, nastąpiło od pięciu miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia lub skorygowania należności. Opóźnienia w odpisywaniu przedawnionych należności ZUS uzasadniał tym, że nie obowiązują go żadne terminy w zakresie odpisywania przedawnionych należności.

NIK zwraca uwagę, że obowiązkiem ZUS jest zapewnienie rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek w sposób uregulowany ustawą o sus⁵⁸. Pomimo, że ustawodawca nie określił w ustawie o sus terminów dokonywania odpowiednich zapisów na koncie płatnika oraz nie zdefiniował pojęcia rzetelności, to w ocenie NIK nie oznacza to, że ZUS nie obowiązują w tym zakresie żadne terminy, a konta można uznać za rzetelnie prowadzone również przy dokonywaniu na nich zapisów w terminach niezwiązanych bezpośrednio z zaistnieniem określonych zdarzeń. Terminy te wynikają z uor, a także ustalone zostały w wewnętrznych regulacjach ZUS. Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Natomiast zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS konto płatnika wykazujące zadłużenie powinno być podjęte do obsługi nie rzadziej niż raz na trzy miesiące⁵⁹. Zgodnie z uregulowaniami Polityki rachunkowości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁰ rozliczenia z płatnikami składek ewidencjonowane są na kontach ksiąg pomocniczych z wykorzystaniem SEKiF. Na moment sporządzenia sprawozdania finansowego za dany okres, należności te powinny być ustalone zgodnie ze stanem rzeczywistym. Dokonywanie odpisów

⁵⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 12 uor.

⁵⁸ Art. 34 ust. 1 ustawy o sus.

⁵⁹ Załącznik nr 3 – Instrukcja analizy konta płatnika do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

⁶⁰ Zarządzenie nr 7 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

Niekompletna ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności

należności przedawnionych z opóźnieniem spowodowało, że zapisy na kontach płatników wprowadzono poza okresem sprawozdawczym, w którym zdarzenie nastąpiło. Oznacza to w konsekwencji, że dyspozycja wynikająca z art. 20 ust. 1 uor nie została zrealizowana. Nie można zatem uznać za rzetelne i kompletne informacje na kontach płatników, które nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego.

Uregulowania wewnętrzne ZUS⁶¹ określały obowiązek prowadzenia przez komórki Rozliczeń Kont Płatników Składek (RKS) ewidencji zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności. W ewidencji powinny zostać obowiązkowo zawarte następujące informacje: numer wniosku, dane płatnika składek (nazwa, imię i nazwisko, adres, NIP, Regon, PESEL), datę sporządzenia wniosku, imię i nazwisko osoby sporządzającej wniosek, datę zatwierdzenia wniosku, imię i nazwisko osoby zatwierdzającej wniosek, kwotę odpisanych należności, przyczynę przedawnienia należności, datę sporządzenia noty odpisującej przedawnione należności. W dwóch oddziałach ZUS (16,7 % objętych kontrolą) stwierdzono, że prowadzona ewidencja nie była kompletna.

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Chorzowie** ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności nie zawierała daty sporządzenia wniosku, daty zatwierdzenia wniosku, danych osoby zatwierdzającej i daty sporządzenia noty odpisującej przedawnione należności. W trakcie kontroli ewidencja została uzupełniona. Oddział gromadził wnioski o odpisanie przedawnionych należności w formie papierowej z uwagi na szeroki zakres danych i czasochłonność ich wprowadzania do rejestru elektronicznego.

W **Oddziale ZUS w Rybniku** ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności za lata 2021–2022 nie zawierała wypełnionej kolumny Regon. Z kolei ewidencja prowadzona za lata 2020–2022 przez Inspektorat w Tychach i Wodzisławiu Śląskim nie zawierała wypełnionego pola adresu. W ewidencji za 2020 r. prowadzonej przez Inspektorat w Wodzisławiu Śląskim brak było danych osoby zatwierdzającej wniosek.

Ograniczenia w funkcjonowaniu kontroli zarządczej

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Prezes ZUS stwierdził, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza dotycząca prowadzenia kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom należności, prawidłowości działań w zakresie obsługi wniosków o zwrot nadpłaty z konta płatnika (2019 r.), obsługi wniosków o ulgę w spłacie należności (2020 r. i 2022 r.), monitorowania realizacji udzielonych ulg (2020 r.) oraz efektywności i terminowości podejmowania działań związanych z przymusowym dochodzeniem należności z tytułu składek (2021 r.). W celu poprawy ZUS podjął działania naprawcze m.in.:

- zbudowano narzędzia do masowej i automatycznej komunikacji z płatnikami składek w celu przekazywania informacji związanych z obsługą konta płatnika na Platformie Usług Elektronicznych ZUS,
- promowano dobrowolną spłatę,
- wdrożono narzędzie informatyczne wspierające typowanie i monitorowanie kont płatników składek wymagających obsługi w celu zapobiegania przedawnieniu należności z tytułu składek,
- rozbudowano narzędzia informatyczne wspierające realizację zadań związanych z przymusowym dochodzeniem należności i zabezpieczeniami.

Podejmowane w latach 2019–2022 działania naprawcze nie usprawniły działalności ZUS w zakresie kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających

⁶¹ Załącznik nr 4 Instrukcja ustalania i odpisywania należności przedawnionych do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika – zarządzenie nr 3 Prezesa Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom. Wystąpiły niekorzystne tendencje, tj.:

- wzrost należności przedawnionych o 100,7 % – ograniczone możliwości analizy kont, w tym odpisanie należności przedawnionych w związku z ogłoszoną epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2,
- spadek kwoty należności uzyskanej w wyniku egzekucji w stosunku do kwoty skierowanej do egzekucji z 33,2 % do 28,5 %,
- skuteczność TW skierowanych do egzekucji wyniosła 14,7 %⁶²,
- w 2022 r. wskaźnik dochodzenia należności za ostatnie pięć lat nie osiągnął zakładanego poziomu 90,0 % w 12 oddziałach ZUS,
- w 2022 r. wskaźnik poprawności obsługi kont płatników nie osiągnął zakładanego poziomu 85,0 % w dwóch oddziałach ZUS.

5.2.2. Dochodzenie należności przez oddziały ZUS

Określenie wewnętrznych zasad postępowania

Zgodnie ze statutem ZUS⁶³, zakres rzeczowy działania oddziałów ZUS obejmuje m. in. prowadzenie kont ubezpieczonych i kont płatników składek, prowadzenie rozliczeń składek, do których poboru jest zobowiązany ZUS oraz ich dochodzenie. Warunkiem umożliwiającym natychmiastowe wdrożenie przez oddział ZUS czynności egzekucyjnych wobec dłużników, jest posiadanie wiedzy o faktycznym stanie zadłużenia płatników. W celu zapewnienia jednolitości postępowania m.in. w zakresie obsługi salda konta płatnika, obsługi ulg i umorzeń oraz przymusowego dochodzenia należności Prezes ZUS/Zarząd ZUS wydawał procedury, wewnętrzne instrukcje, wytyczne, zalecenia, interpretacje.

Brak kompleksowych narzędzi wspomagających obsługę kont z zadłużeniem

Informowanie płatników o saldzie stanowi realizację standardów bieżącej obsługi i monitorowania rozliczeń na kontach płatników składek oraz podnosi jakość danych na koncie. Pomimo wdrożenia w 2013 r. rozwiązań w zakresie dotyczącym rozliczeń z płatnikami, oddziały ZUS nie posiadały narzędzi, które w sposób kompleksowy wskazywałyby stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników oddziałów ZUS. Źródłem informacji o zadłużeniu płatników składek są aplikacje FW⁶⁴ i PWI⁶⁵ oraz centralne dane przekazywane raz na miesiąc do oddziałów ZUS przez Departament Realizacji Dochodów w Centrali ZUS. Aplikacje FW i PWI umożliwiały bieżące monitorowanie procesu egzekucji. Żadna z tych aplikacji nie umożliwiała jednak samodzielnego typowania płatników do prowadzenia czynności egzekucyjnych lub poszukiwania kont z zadłużeniem dojrzałym do egzekucji. Natomiast wykaz danych do monitorowania obsługi kont płatników Centrala ZUS przekazywała w pliku arkusza kalkulacyjnego Excel. Plik zawierał m.in. dane identyfikacyjne dłużników, liczbę ubezpieczonych, datę ewentualnego wyrejestrowania, kwotę zadłużenia w SEKiF, kwotę zadłużenia skierowaną do egzekucji na podstawie aktywnych TW w aplikacji FW, kwotę skierowaną do egzekucji na podstawie aktywnego TW w ARS⁶⁶, kwotę zadłużenia objętą układami ratalnymi ogółem⁶⁷, kwoty ewidencjonowanych w TWZA hipotek i zastawów. Na podstawie list, pracownicy oddziałów weryfikowali konta płatników w celu ustalenia ich salda. Dopiero po dokonanej weryfikacji i ustaleniu zaległości mogły być podejmowane działania egzekucyjne.

⁶² Wystawiono TW na kwotę 24,5 mld zł, z czego odzyskano 3,6 mld zł.

⁶³ § 11 pkt 2 i 4 statutu ZUS.

⁶⁴ Moduł obsługi tytułów wykonawczych, aplikacja wspomagająca proces rozliczania kont płatników i przymusowego dochodzenia należności, służy m.in. do skierowania należności do egzekucji na podstawie upomnienia/decyzji wystawionej w tej aplikacji.

⁶⁵ Podział Wpłat – Informacja – aplikacja umożliwiająca przekazywanie płatnikom informacji o stanie konta oraz danych o podziale wpłat na indywidualny numer rachunku składowego.

⁶⁶ Aplikacja FW nie przewiduje możliwości ewidencjonowania egzekucji prowadzonej w stosunku do osób trzecich, na które została przeniesiona odpowiedzialność za zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek, postępowanie egzekucyjne w tych przypadkach prowadzona jest za pośrednictwem aplikacji ARS.

⁶⁷ Suma kwota w FUS, FUZ, FEP oraz FP i FGŚP.

**Poprawa obsługi
kont płatników
składek**

Według uregulowań wewnętrznych⁶⁸ obsługa salda konta płatnika powinna odbywać się w sposób kompleksowy umożliwiający m.in. podejmowanie działań dotyczących nadpłaty lub stwierdzonego zadłużenia. Konta płatników z zadłużeniem mają być obsługiwane nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, a z udzieloną ulgą lub z aktywnym TW, na które wpłynęły wpłaty – nie rzadziej niż raz na miesiąc (standard częstotliwości). Konto płatnika podlegać miało każdorazowej analizie zgodnie ze standardem jakości⁶⁹. Do pomiaru realizacji zadań w oddziałach w obszarze dochodów w wymiarze jakości Zarząd ZUS przyjął⁷⁰ m.in. wskaźnik *poprawność obsługi kont płatników składek*, którego wartość docelową określono na poziomie 85,0 %. Wartość tego wskaźnika dla całego ZUS uległa systematycznej poprawie – na koniec I kw. 2019 r. wyniosła 85,2 %, a na koniec IV kw. 2022 r. – 95,0 %. W oddziałach objętych kontrolą docelowej wartości wskaźnika nie osiągnął II Oddział ZUS w Warszawie – na koniec IV kw. 2022 r. wartość wskaźnika kształtowała się na poziomie 83,1 %. Natomiast ponad 90,0% wskaźnik poprawności obsługi kont płatników składek przez cały okres objęty kontrolą osiągnął Oddział ZUS w Płocku.

Infografika nr 18

Poprawność obsługi kont płatników składek w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

⁶⁸ Procedura do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika wprowadzona zarządzeniem nr 28 Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r., zmienione zarządzeniem nr 125 z dnia 29 grudnia 2017 r. oraz zarządzenie nr 3 z dnia 8 stycznia 2020 r.

⁶⁹ Obejmuje: 1) przeanalizowanie dokumentów zgłoszeniowych, rozliczeniowych, wpłat oraz not, które wpłynęły na konto płatnika w kolejnych okresach sprawozdawczych, w tym z wykorzystaniem raportu z D6; 2) poinformowania płatnika o kwocie nadpłaty; 3) podjęcie działań przedegzekucyjnych oraz skierowanie należności do przymusowego dochodzenia; 4) wysłanie zawiadomienia o wymiarze składek; 5) sporządzenie not księgowych; 6) odpisanie należności przedawnionych; 7) umorzenie należności w trybie uproszczonym; 8) monitorowanie ulg.

⁷⁰ Załącznik nr 3 – reguły pomiaru realizacji zadań w oddziałach do Procedury 10.8 Opomiarowanie organizacji.

Niedochowanie procedur wewnętrznych ZUS

Niedochowanie procedur wewnętrznych ZUS w zakresie kompleksowej obsługi konta stwierdzono w ośmiu oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą). Analiza dokumentacji 210 dłużników pod kątem prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez pracowników Wydziałów Rozliczeń Kont Płatników Składek ujawniła 110 przypadków (52,4 % próby), niedochowania procedur wewnętrznych ZUS, w szczególności w zakresie standardu częstotliwości, działań zapobiegających przedawnieniom należności, odpisywania przedawnionych należności, działań predezekucyjnych i egzekucyjnych.

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Chorzowie** analiza kont 17 dłużników⁷¹ ujawniła, że wobec trzech dłużników nie dochowano standardu częstotliwości i jakości. I tak: w przypadku kont dwóch dłużników, którym została udzielona ulga⁷² podjęto obsługę kont rzadziej niż raz na miesiąc, a przerwy w obsłudze trwały od dwóch miesięcy do trzech miesięcy. Stanowiło to naruszenie standardu jakości w zakresie monitorowania ulg. W przypadku trzeciego dłużnika konto zostało podjęte do obsługi rzadziej niż raz na trzy miesiące⁷³, a brak obsługi stwierdzono w maju, we wrześniu i w grudniu 2022 r. Przyczyną nieobsługiwania kont z właściwą częstotliwością była priorytetowa realizacja zadań związanych między innymi obsługą kont zagrożonych przedawnieniem oraz kont nieaktywnych WN/MA za lata 1999–2012 oraz absencja pracowników i występujące braki kadrowe w komórce RKS.

W **Oddziale ZUS w Krakowie** analiza kont 16 dłużników ujawniła, że wobec ośmiu dłużników nie dochowano standardu częstotliwości i jakości. I tak: w przypadku pięciu dłużników, którym została udzielona ulga i trzech, dłużników, którzy mieli wystawione TW podjęto obsługę kont rzadziej niż raz na miesiąc. W przypadku jednego dłużnika z saldem Wn podjęto obsługę konta rzadziej niż raz na trzy miesiące. W przypadku płatników, którym udzielono ulgi opóźnienia w monitorowaniu wynosiły od 31 do 188 dni. Było to również naruszenie standardu jakości w zakresie monitorowania ulg. Natomiast w przypadku pozostałych dłużników przerwy w podjęciu obsługi konta wynosiły od czterech do ośmiu miesięcy. Monitoring kont dłużników prowadzony był w ograniczonym zakresie z uwagi na realizację wyznaczonych zadań priorytetowych, tj. obsługę wniosków o udzielenie pomocy przewidzianej przepisami Tarczy Antykryzysowej.

W **Oddziale ZUS w Rybniku** analiza kont 13 dłużników ujawniła, że wobec dziewięciu dłużników⁷⁴ nie dochowano standardu jakości i częstotliwości. I tak: w przypadku ośmiu dłużników, którym została udzielona ulga i jednego dłużnika, któremu wystawiono TW podjęto obsługę konta rzadziej niż raz w miesiącu, a przerwy w obsłudze trwały do czterech miesięcy. Stanowiło to także naruszenie standardu jakości w zakresie przanalizowania m.in. wpłat, które wpłynęły na konto płatnika składek w kolejnych okresach sprawozdawczych oraz monitorowania ulg. W przypadku dwóch dłużników podjęto obsługę konta rzadziej niż raz na trzy miesiące, a przerwy w obsłudze trwały od dwóch do ośmiu miesięcy. Opóźnienia w realizacji zadań wynikały z zawieszenia standardu częstotliwości i jakości m.in. w komórce RKS oraz niedopatrzenia pracownika.

W **II Oddziale ZUS w Warszawie** analiza kont 41 dłużników ujawniła, że ogółem wobec 15 dłużników nie dochowano standardu jakości i częstotliwości. I tak: w przypadku trzech dłużników, którym została udzielona ulga podjęto obsługę kont rzadziej niż raz na miesiąc, a przerwy wynosiły od dwóch do dziewięciu miesięcy. Stanowiło to naruszenie standardu jakości w zakresie monitorowania ulg. W przypadku 12 dłużników

⁷¹ W podanych przykładach liczba dłużników nie sumuje się – ten sam płatnik mógł wystąpić kilkukrotnie.

⁷² Załącznik nr 6 – Wykaz terminów realizacji zadań do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

⁷³ Załącznik nr 3 – Instrukcja analizy konta płatnika do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

⁷⁴ W podanych przykładach liczba dłużników nie sumuje się – ten sam płatnik mógł wystąpić kilkukrotnie.

podjęto obsługę konta rzadziej niż raz na trzy miesiące. Stanowiło to naruszenie standardu jakości w zakresie odpisania należności przedawnionych w przypadku dziewięciu dłużników (odpisanie należności przedawnionych nastąpiło od siedmiu miesięcy do 13 lat od upływu terminu przedawnienia). Główną przyczyną opóźnień w realizacji zadań była duża fluktuacja kadr, a w latach 2020–2021 koncentracja działań Oddziału na udzielaniu pomocy przedsiębiorcom mającym problemy finansowe w związku z ogłoszonym stanem epidemii wywołanym wirusem SARS-CoV-2.

W **III Oddziale ZUS w Warszawie** analiza kont 34 dłużników ujawniła, że wobec 20 dłużników nie dochowano standardu jakości oraz standardu częstotliwości. I tak: jednego dłużnika nie poinformowano, zgodnie ze standardem jakości, o kwocie nadpłaty. W przypadku pięciu dłużników, którym została udzielona ulga nie podjęto z częstotliwością miesięczną obsługi ich kont. Przerwy w obsłudze trwały od dwóch do dziesięciu miesięcy. Stanowiło to naruszenie standardu jakości w zakresie monitorowania. U dziewięciu dłużników nie podjęto obsługi konta z zadłużeniem z częstotliwością nie rzadziej niż raz na trzy miesiące oraz naruszono standard jakości obejmujący odpisanie należności przedawnionych (odpisanie należności przedawnionych nastąpiło od dwóch do pięciu lat od upływu przedawnienia). Trudności w dochowaniu standardów jakości i częstotliwości wynikały przede wszystkim z obciążenia pracą w komórkach RKS i RED⁷⁵.

Opóźnienia w prowadzeniu własnej egzekucji

Wyniki kontroli w 11 oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą) wykazały brak działań lub opóźnienia w podejmowaniu działań przedegzekucyjnych i prowadzeniu własnej egzekucji administracyjnej. Przyczyną było duże obciążenie pracą pracowników komórek zajmujących się dochodzeniem należności z tytułu składek, spowodowane brakami kadrowymi oraz dodatkowymi zadaniami przypisanymi ZUS w związku z epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2 oraz wytycznymi Prezesa ZUS. Wytyczne te nadawały priorytet niektórym sprawom prowadzonym przez ZUS, a wstrzymywały realizację zadań egzekucyjnych wobec aktywnych płatników, których zaległości dotyczyły okresu luty–kwiecień 2020 r. oraz którzy przed tym okresem nie zalegali z opłacaniem składek (do stycznia 2020 r.), a także tych, którzy wystąpili z wnioskiem o ulgę do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

W przypadku, gdy należności powstały na podstawie dokumentów rozliczeniowych generowanych systemowo, po wymierzeniu składek z urzędu lub na podstawie deklaracji skorygowanych z urzędu, przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wydawano decyzje o wysokości zadłużenia. W pozostałych przypadkach do zobowiązanych wysyłane były upomnienia zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie siedmiu dni od dnia jego doręczenia⁷⁶.

Opóźnienia w wysyłaniu upomnień do zobowiązanych stwierdzono w pięciu oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą), przy czym liczba dłużników, wobec których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła w tych oddziałach od jednego do 10 zbadanych. Opóźnienia wynosiły od czterech do 1139 dni. W przypadku 18 dłużników nie podjęto działań przedegzekucyjnych, co spowodowało przedawnienie należności w łącznej kwocie 2,8 mln zł.

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Gdańsku** analiza kont 14 dłużników ujawniła, że wobec sześciu dłużników działania przedegzekucyjne podjęto z niewłaściwą częstotliwością, a przekroczenie terminu wynosiło od czterech do 108 dni. Opóźnienia w realizacji zadań miały związek z absencją chorobową pracowników i rotacją kadry pracowniczej w komórce RKS oraz realizacją zadań priorytetowych w okresie pandemii COVID-19.

⁷⁵ Komórki Realizacji Dochodów.

⁷⁶ Art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.).

W **II Oddziale ZUS w Warszawie** analiza kont 41 dłużników ujawniła, że wobec 10 dłużników nie podjęto lub podjęto z niewłaściwą częstotliwością działania przedegzekucyjne. Brak działań przedegzekucyjnych spowodował w przypadku ośmiu dłużników przedawnienie należności z tytułu składek w łącznej kwocie 186,0 tys. zł. W przypadku dwóch dłużników opóźnienie w podjęciu działań przedegzekucyjnych wyniosło od 94 do 1139 dni.

W **III Oddziale ZUS w Warszawie** analiza kont 34 dłużników ujawniła, że wobec dziewięciu dłużników nie podjęto z właściwą częstotliwością działań przedegzekucyjnych, a opóźnienia wyniosły od 10 do 548 dni. Trudności w dochowaniu standardów jakości i częstotliwości wynikały przede wszystkim z obciążenia pracą w komórkach RKS i RED. W przypadku sześciu dłużników nie podjęto działań przedegzekucyjnych, co spowodowało przedawnienie należności w łącznej kwocie 2559,2 tys. zł.

W **Oddziale ZUS we Wrocławiu** analiza 10 kont dłużników ujawniła, że wobec trzech dłużników z niewłaściwą częstotliwością podjęto działania przedegzekucyjne, a opóźnienia wynosiły od 12 dni do 11 miesięcy. Na realizację zadań wpływała m.in. realizacja zadań priorytetowych oraz reorganizacja RKS w marcu 2021 r. W dwóch przypadkach (z ośmiu badanych) brak podjęcia działań przedegzekucyjnych spowodował przedawnienie należności w łącznej wysokości 88,5 tys. zł.

W przypadku skutecznego doręczenia upomnienia, po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia i nieuregulowania zaległości przez płatnika, termin wskazany w uregulowaniach wewnętrznych ZUS⁷⁷ nakazywał niezwłoczne wystawienie TW, nie później jednak niż w okresie 45 dni od dnia doręczenia upomnienia lub w okresie 30 dni od dnia uprawomocnienia decyzji o zadłużeniu. Wyniki kontroli wykazały, że w 10 oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą), miały miejsce przekroczenia ww. terminów, przy czym liczba dłużników, wobec których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła od jednego do siedmiu zbadanych. Przekroczenia terminów wynosiły od pięciu do 308 dni.

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Chorzowie** w przypadku pięciu dłużników 29 TW zostało wystawionych z przekroczeniem terminów wynoszącym od pięciu do 111 dni od dnia wymagalności należności z tytułu składek/uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia/od dnia doręczenia upomnienia.

W **Oddziale ZUS w Gdańsku** w przypadku siedmiu dłużników 92 TW zostały wystawione z przekroczeniem terminów wynoszącym od 24 do 308 dni od dnia doręczenia upomnienia/uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia.

W **Oddziale ZUS w Krakowie** w przypadku siedmiu dłużników TW zostały wystawione z przekroczeniem terminów wynoszącym od 52 do 218 dni od dnia doręczenia upomnienia/uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia.

W **Oddziale ZUS w Poznaniu** w przypadku jednego dłużnika dwa TW zostały wystawione 51 dni od dnia doręczenia upomnienia i 133 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia.

W **Oddziale ZUS w Rybniku** w przypadku pięciu dłużników, którzy nie uregulowali należności z tytułu składek lub wydano decyzję określającą wysokość zadłużenia, TW zostały wystawione po upływie od 49 do 138 dni od dnia wymagalności należności z tytułu składek/uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia.

⁷⁷ Załącznik nr 5 – Instrukcja likwidacji zadłużenia do Procedury do procesu 3.1 Procedury obsługi salda konta płatnika oraz załącznik nr 3 – Instrukcja egzekucji administracyjnej do Procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

W II Oddziale ZUS w Warszawie w przypadku czterech dłużników TW zostały wystawione z przekroczeniem terminów wynoszącym od 51 do 264 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Wykorzystanie przewidzianych prawem narzędzi w celu dochodzenia należności

TW z nadaną klauzulą wykonalności wraz z zawiadomieniem o zajęciu składnika majątkowego na ogół wysyłano nie później niż dwa dni od nadania TW klauzuli wykonalności. Wyjątek stanowił Oddział ZUS w Krakowie, w którym w przypadku siedmiu płatników stwierdzono przekroczenie tego terminu od jednego do ośmiu dni.

Oddziały ZUS korzystały ze wszystkich, przewidzianych prawem, narzędzi w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. W ramach tzw. ustaleń prostych stanu majątkowego dłużnika korzystano z danych zawartych w zasobach własnych ZUS oraz w zewnętrznych elektronicznych bazach danych m.in. OGNIVO⁷⁸, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców⁷⁹, Centralnej Ewidencji Ksiąg Wieczystych, KRS. Natomiast w ramach tzw. ustaleń zaawansowanych kierowano zapytania do dysponentów danych, wnioski o wyjawienie majątku w trybie sądowym lub administracyjnym, wnioski o przeprowadzenie oględzin składników majątku. W przypadku ustalenia majątku, poza przypadkami opisanymi poniżej, dokonywano zabezpieczeń na majątku dłużnika poprzez wpis do ksiąg wieczystych oraz w skarbowym rejestrze zastawów.

Zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS⁸⁰ podejmowanie czynności zmierzających do wyjawienia majątku powinny być dokonywane nie rzadziej niż raz na kwartał. Należności z tytułu składek są zabezpieczone ustawowym prawem zastawu na wszystkich będących własnością dłużnika oraz stanowiących współwłasność łączną dłużnika i jego małżonka rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych⁸¹.

Uchybienia w zakresie ustaleń majątkowych

Według uregulowań wewnętrznych⁸² ustalenie składników majątku w trybie ustaleń prostych na potrzeby wdrożenia postępowania egzekucyjnego powinno nastąpić nie później niż w terminie dwóch dni od dnia wystawienia TW. Natomiast podjęcie ustaleń zaawansowanych powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż 14 dni od dnia otrzymania zlecenia. Pojedyncze przypadki niedotrzymania terminów w zakresie prowadzenia ustaleń majątkowych stwierdzono w II Oddziale ZUS w Poznaniu, gdzie czynności te wykonano w terminach cztery dni w przypadku ustalenia prostego i od 22 do 53 dni w przypadku ustaleń zaawansowanych po wpływie zlecenia.

Przypadki niepodjęcia czynności zmierzających do wyjawienia majątku oraz niezabezpieczenia należności z tytułu składek pomimo ustalenia majątku stwierdzono w trzech Oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą).

Przykłady

W Oddziale ZUS w Chorzowie w przypadku jednego dłużnika, wobec którego 27 czerwca 2019 r. i 12 lipca 2019 r. wystawiono TW na łączną kwotę 1,1 mln zł, nie dokonano zabezpieczenia na majątku w formie zastawu, pomimo uzyskania 14 lutego 2020 r. z CEPiK informacji o posiadaniu przez płatnika ruchomości o wartości zastawczej. Z pisma CEPiK z 22 lipca 2022 r. wynikało, że płatnik nie posiadał już ruchomości.

⁷⁸ System umożliwiający sprawną i bezpieczną komunikację online pomiędzy bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową i tajemnicą zawodową SKOK, tzn. sądowymi i administracyjnymi organami egzekucyjnymi.

⁷⁹ Dalej: CEPiK.

⁸⁰ Pkt 2 części VI pn. Ewidencja spraw i monitoring załącznika nr 8 pn. Instrukcja prowadzenia ustaleń majątkowych do Procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

⁸¹ Art. 27 ust. 1 ustawy o sus.

⁸² Załącznik nr 8 – Instrukcja prowadzenia ustaleń majątkowych do Procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

W **Oddziale ZUS w Rybniku** w przypadku dwóch dłużników należność z tytułu składek nie została zabezpieczona na majątku ruchomym. I tak w przypadku jednego dłużnika 13 lutego 2023 r. wystawiono TW na kwotę 122,45 zł z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne za lipiec 2022 r. Zaległość ta nie została wyegzekwowana ani zabezpieczona. W trakcie czynności związanych z ustaleniem majątku dłużnika, ustalono, że dłużnik dysponował majątkiem ruchomym o wartości 35,2 tys. zł. W przypadku drugiego dłużnika 4 marca 2021 r. wystawiono TW na kwotę 3,4 tys. zł z tytułu składki m.in. na ubezpieczenia społeczne (łącznie zaległość objęta TW wynosiła 537,7 tys. zł). Zgodnie z wydrukiem z CEPiK z 17 grudnia 2019 r. dłużnik posiadał samochód osobowy o wartości zastawczej 26,4 tys. zł. Należność z tytułu składek nie została zabezpieczona na majątku ruchomym.

W **Oddziale ZUS we Wrocławiu** w przypadku jednego dłużnika nie podjęto czynności zmierzających do wyjawienia majątku dłużnika w okresie pomiędzy 10 lutego a 3 sierpnia 2020 r. oraz pomiędzy 12 maja a 2 września 2022 r. W przypadku drugiego dłużnika pomimo ustalenia majątku w postaci pojazdów, należności z tytułu składek nie zostały zabezpieczone na tym majątku.

Po stwierdzeniu przez oddział ZUS nieskuteczności własnego postępowania egzekucyjnego dyrektorzy oddziałów ZUS występowali do naczelników urzędów skarbowych z wnioskiem o przeprowadzenie egzekucji przy zastosowaniu środków, do których nie był uprawniony dyrektor oddziału ZUS lub, gdy naczelnik urzędu skarbowego był organem prowadzącym łączne postępowanie po wystąpieniu zbiegu egzekucji⁸³.

Obniżenie wskaźnika terminowości wystawiania TW

Do pomiaru realizacji zadań w oddziałach w obszarze dochodów w wymiarze sprawności Zarząd ZUS przyjął⁸⁴ m.in. wskaźnik *terminowość wystawiania tytułów wykonawczych*. Za dotrzymanie terminu przyjęto wystawienie TW na podstawie upomnienia w terminie 90 dni od daty wymagalności składki lub 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji. Terminowość wystawiania TW w Oddziałach objętych kontrolą przedstawiono na infografice nr 6.

Z danych wynika, że najwyższą terminowość wystawiania TW odnotowano w Oddziale ZUS w Płocku – wartość wskaźnika w okresie objętym kontrolą wahała się od 47,8 % w IV kw. 2020 r. do 85,2 % w IV kw. 2019 r., w IV kw. 2022 r. – 60,8 %. Natomiast najniższą terminowość wystawiania TW odnotowano w III Oddziale ZUS w Warszawie – wartość wskaźnika w okresie objętym kontrolą wahała się od 24,5 % w III kw. 2021 r. do 55,3 % w II kw. 2019 r., a w IV kw. 2022 r. – 43,4 %. Zwłoka w wystawieniu TW, w przypadkach, w których wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, skutkowałą odłożeniem w czasie zastosowania środków egzekucyjnych.

Udzielanie ulg w spłacie należności

Przy realizacji uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek, Oddziały ZUS kierowały się postanowieniami obowiązujących przepisów prawa⁸⁵ oraz wydanymi uregulowaniami wewnętrznymi⁸⁶. Dokumentacja z postępowań o udzielenie ulgi w spłacie należności była kompletna w zakresie oceny możliwości płatniczych płatnika ubiegającego się o przyznanie ulgi. Każde z postępowań podlegało analizie i opiniowaniu przez Oddział lub Centrum Obsługi Wniosków o Ulge⁸⁷.

Wyniki kontroli w zakresie przyznawania ulg, terminowości zawierania umów w sprawie odroczenia terminu płatności lub rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz wydawania decyzji w sprawie umorzeń w sześciu Oddziałach ZUS (z 12 objętych kontrolą) wykazały nieprawidłowości.

⁸³ Do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego egzekucję prowadzą dwa uprawnione organy egzekucyjne.

⁸⁴ Załącznik nr 3 – reguły pomiaru realizacji zadań w oddziałach do Procedury 10.8 Opomiarowanie organizacji.

⁸⁵ Art. 28-29 ustawy o sus, ustawa abolicyjna.

⁸⁶ Procedura do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń.

⁸⁷ Utworzone zgodnie z zarządzeniem Prezesa ZUS nr 11 z 26 lutego 2020 r. i obsługujące merytorycznie od 1 czerwca 2021 r. wszystkie wnioski o udzielenie ulgi jakie wpływały do ZUS.

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Chorzowie** jednemu płatnikowi bezzasadnie wydano 11 lutego 2019 r. decyzję⁸⁸ o umorzeniu należności z tytułu składek w kwocie 112,8 tys. zł⁸⁹ na podstawie ustawy abolicyjnej. Decyzję wydano po rozpatrzeniu wniosku płatnika z 20 października 2015 r. o umorzenie całości zadłużenia za okres od stycznia 1999 r. do lutego 2009 r. Zgodnie z art. 1 ust. 5 ustawy abolicyjnej, wniosek o umorzenie należności należało złożyć w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o wysokości zadłużenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne. Decyzję taką Oddział ZUS wydał 28 sierpnia 2015 r. – łączne zadłużenie płatnika na dzień wydania decyzji wynosiło 155,8 tys. zł za okres od lutego 1999 r. do stycznia 2010 r. Jednocześnie w obrocie prawnym funkcjonowały, wydane w latach wcześniejszych, dwie decyzje określające wysokość zadłużenia płatnika z tytułu składek, tj. decyzja z 17 listopada 2010 r. określająca zadłużenie za grudzień 2004 r. i od maja 2005 r. do grudnia 2009 r. w łącznej kwocie 55,3 tys. zł oraz decyzja z 21 stycznia 2011 r. określająca zadłużenie za styczeń 2010 r. w łącznej kwocie 0,7 tys. zł. Decyzja z 28 sierpnia 2015 r. pokryła się z decyzją wydaną 17 listopada 2010 r. w zakresie zadłużenia za grudzień 2004 r. i okres od maja 2005 r. do lutego 2009 r. Decyzja z 17 listopada 2010 r. uprawomocniła się przed wejściem w życie ustawy abolicyjnej. Tym samym wniosek o umorzenie został złożony w terminie dłuższym niż 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji. W obrocie prawnym funkcjonowały dwa rozstrzygnięcia ostateczne wydane w tej samej sprawie.

W **Oddziale ZUS w Krakowie** w dwóch sprawach, w toku rozpatrywania wniosków o przyznanie ulgi, w analizach finansowych ujęto dane finansowe inne niż w zgromadzonej dokumentacji. I tak: w toku rozpatrywania wniosku z 29 października 2018 r.⁹⁰ we wniosku wewnętrznym w analizie finansowej za rok 2017 w pozycji „strata netto” wskazano kwotę 204 067,45 zł, natomiast wg bilansu i rachunku zysków i strat przedstawionych przez płatnika strata wynosiła 606 175,72 zł, tj. była prawie trzykrotnie większa, i ta kwota jako prawidłowa powinna być ujęta w analizie. Natomiast w toku rozpatrywania wniosku z 23 maja 2019 r. o odroczenie terminu płatności⁹¹ we wniosku wewnętrznym w analizie finansowej za rok 2016 w pozycji „Zysk netto” wskazano kwotę 299 045,57 zł, a wg bilansu „Zysk netto” wynosił 198 975,55 zł. Przyjęcie do analizy błędnych kwot wynikało z pomyłki pracownika.

W **Oddziale ZUS w Rybniku** w przypadku dziewięciu wniosków stwierdzono m.in., że:

- wniosek z 15 czerwca 2022 r. – przeprowadzono postępowanie, w wyniku którego udzielono płatnikowi ulgi w formie układu ratalnego w odniesieniu do należności z tytułu składki za maj 2022 r. W trakcie postępowania 30 czerwca 2022 r. miało miejsce spotkanie kierownictwa terenowej jednostki organizacyjnej z reprezentantami płatnika. W spotkaniu nie brał udziału doradca ds. ulg i umorzeń, co było niezgodne z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS⁹², a notatkę ze spotkania sporządził, jako przełożony doradcy ds. ulg i umorzeń, Naczelnik Wydziału Realizacji Dochodów. Obowiązująca w ZUS w tym zakresie procedura wskazuje, że uczestnictwo doradcy ma charakter obligatoryjny. Ponadto, rozstrzygnięcie sprawy przez Centrum Obsługi Wniosków o Ulgę w Oddziale ZUS w Legnicy nastąpiło w terminie 97 dni od daty wpływu wniosku, tj. o 37 dni dłuższym niż przewidywały uregulowania wewnętrzne. Sporządzony wniosek wewnętrzny opierał się na analizie finansowej, która zawierała błędnie określony wskaźnik ogólnego zadłużenia w trzech latach obrotowych poprzedzających rok udzielenia ulgi;

⁸⁸ Z 11 lutego 2019 r. znak: II/5681/2019.

⁸⁹ W tym: składki, odsetki, dodatkowa opłata i koszty upomnień.

⁹⁰ Umowa zawarta 11 lutego 2019 r.

⁹¹ Umowa zawarta 24 czerwca 2019 r.

⁹² Załącznik nr 9 – Zadania realizowane przez doradców i analityków ds. ulg i umorzeń do Procedury 4.1 Obsługa ulg i umorzeń.

- wnioski z 12 lutego 2020 r. i z 17 maja 2022 r. – przeprowadzono postępowania, w wyniku których udzielono płatnikowi ulgi w formie odroczenia terminu płatności składki odpowiednio: za styczeń 2020 r. i za marzec 2022 r. Sporządzone wnioski wewnętrzne opierały się na analizie finansowej, która zawierała błędnie określony wskaźnik ogólnego zadłużenia w trzech latach obrotowych poprzedzających rok udzielenia ulgi. Analizę wniosku z 12 lutego 2020 r. prowadził Oddział ZUS w Rybniku, natomiast wniosek z 17 maja 2022 r. analizowało Centrum Obsługi Wniosków o Ulgę w Gorzowie Wielkopolskim.
- wniosek z 18 sierpnia 2020 r. – przeprowadzono postępowanie, w wyniku którego udzielono płatnikowi ulgi w formie układu ratalnego w odniesieniu do należności z tytułu składek za wybrane miesiące lat 2015–2020. Analiza finansowa została przeprowadzona na podstawie dwóch pełnych lat obrotowych oraz odpowiednio I półrocza 2020 r. zamiast za trzy ostatnie lata obrotowe oraz za rok bieżący.
- wnioski z 14 maja 2021 r. i 20 czerwca 2022 r. – przeprowadzono postępowania, w wyniku których udzielono płatnikowi ulgi w formie układu ratalnego w odniesieniu do należności z lat 2011–2018 oraz 2022 r. Analiza finansowa za 2019 r. została przeprowadzona na podstawie błędnie wprowadzonych danych z bilansu za 2019 r. (pozycja kapitał własny). Analizę przeprowadzały Centra Obsługi Wniosków o Ulgę odpowiednio w Oddziale ZUS w Rzeszowie i w Wałbrzychu. Nie miało to wpływu na ocenę ratingową płatnika.

W II Oddziale ZUS w Warszawie:

- 1) w przypadku jednego dłużnika dwie umowy o rozłożenie na raty zostały zawarte po trzech i 10 miesiącach po zaakceptowaniu wniosku wewnętrznego. Opóźnienie w podpisaniu umowy wynikało z faktu, że obsługa wniosku płatnika przypadała na szczytowy okres pandemii;
- 2) w przypadku jednego dłużnika decyzja o umorzeniu należności z tytułu składek, na podstawie ustawy abolicyjnej, w łącznej kwocie 54,6 tys. zł została wydana 7 maja 2020 r., tj. po prawie 14 miesiącach od spłaty ostatniej raty należności niepodlegających umorzeniu (15 marca 2019 r.). Opóźnienie wynikało z trudnej sytuacji kadrowej w jednostce, która obsługiwała wniosek.

Monitorowanie przebiegu układów ratalnych i odroczenia terminu płatności składek odbywało się, poza wyjątkami opisanymi w zakresie niedochowania procedur wewnętrznych ZUS (str. 40–41 informacji), przez comiesięczne rozliczanie wpłat i było czynnością ściśle związaną z rozliczaniem konta płatnika. W 2023 r. prowadzono pilotaż obsługi narzędzia wspomagającego działania referenta ds. rozliczeń w zakresie monitorowania układów ratalnych, co ma pozwolić na zachowanie standardu częstotliwości i kompleksowości monitorowania kont z zawartą ulgą.

Wskaźniki pomiaru zadań w zakresie ulg

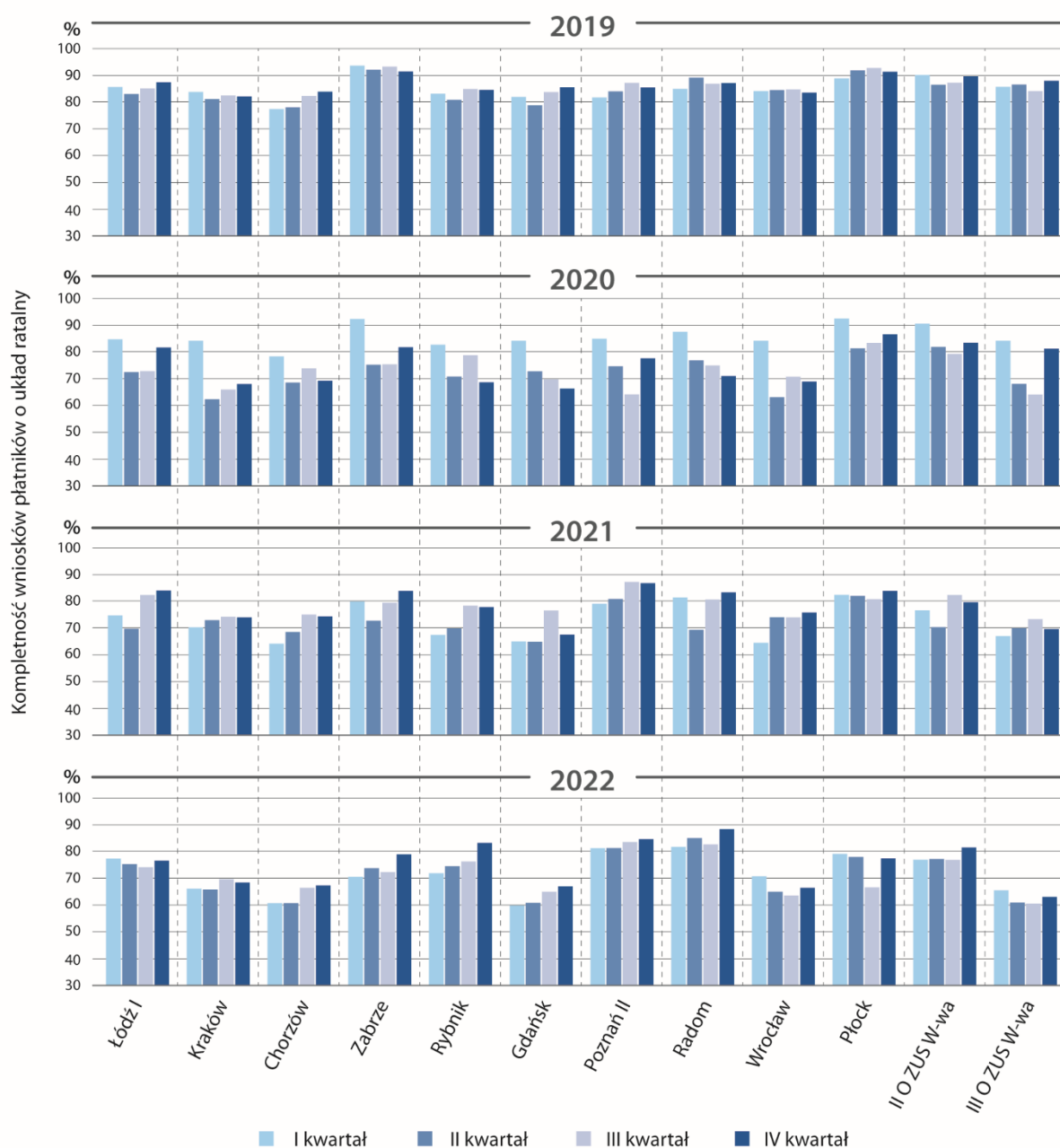
Do pomiaru realizacji zadań w oddziałach w obszarze dochodów w wymiarze jakości Zarząd ZUS przyjął⁹³ wskaźnik *kompletność wniosków płatników składek o układ ratalny* określając jego wartość na poziomie 70 %. Natomiast w wymiarze jakości przyjęto następujące wskaźniki: *terminowość realizacji wniosków o układ ratalny* (do II kwartału 2021 r.), *terminowość obsługi wniosków o ulgi* (od III kwartału 2021 r.), *stopień realizacji wniosków o układ ratalny* (do II kwartału 2021 r.) oraz *efektywność układów ratalnych* (od III kwartału 2021 r.).

Wartość wskaźnika *kompletność wniosków płatników składek o układ ratalny* dla ZUS w IV kw. wynosiła: 82,2 % w 2019 r., 68,1 % w 2020 r., 72,0 % w 2021 r. i 75,1 % w 2022 r.

⁹³ Załącznik nr 3 – reguły pomiaru realizacji zadań w oddziałach do Procedury 10.8 Opomiarowanie organizacji.

Infografika nr 19

Kompletność wniosków płatników składek o układ ratalny w latach 2019–2022



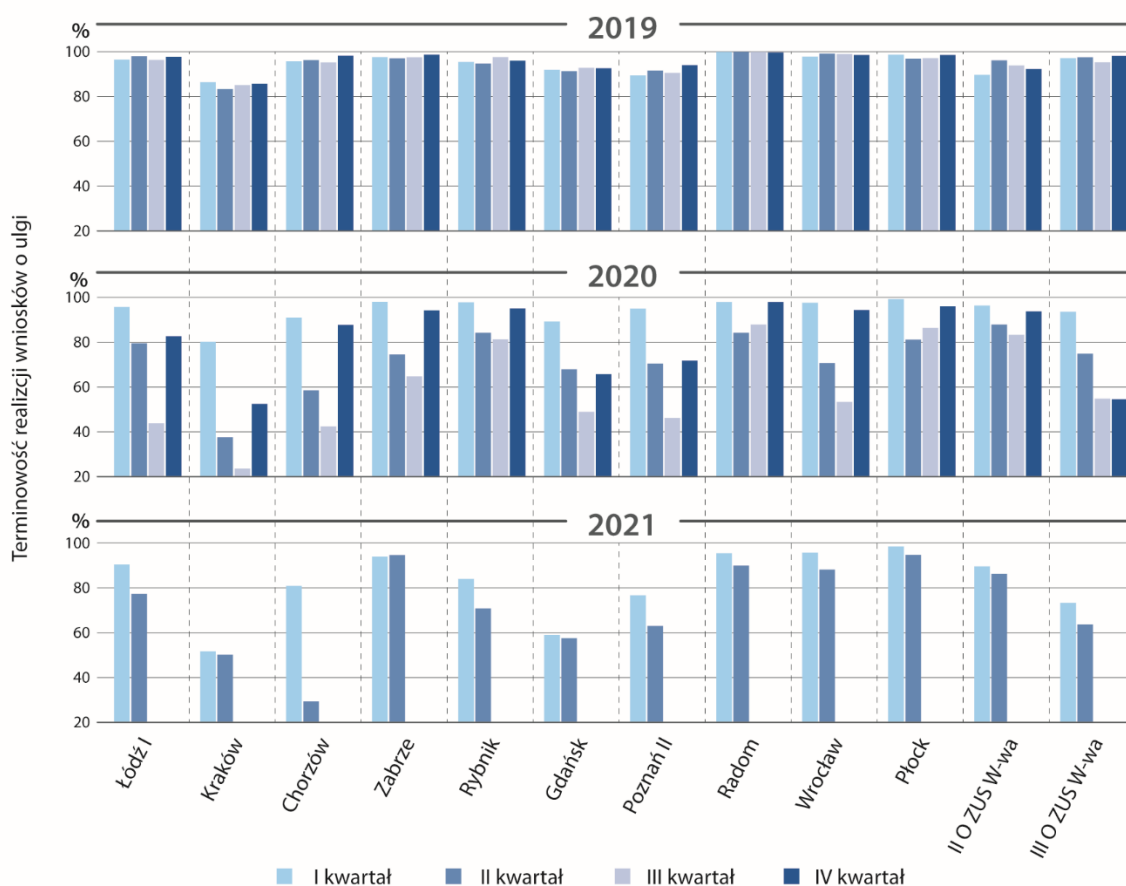
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Z przedstawionych danych wynika, że najwyższą wartość wskaźnika w 2019 r. osiągał Oddział ZUS w Zabrze – 91,9 % w I kw. 2019 r. i 89,1 % w IV kw. 2019 r., po czym, poza I kw. 2020 r., wartość wskaźnika obniżyła się i wynosiła 65,4 % w II kw. 2021 r. i 79,6 % w IV kw. 2021 r. Natomiast w IV kw. 2022 r. wartość wskaźnika osiągnęła poziom 79,0 %. Wysoki poziom wskaźnika utrzymywał się także w Oddziale ZUS w Płocku – 85,8 % w I kw. 2019 r. i 89,0 % w IV kw. 2019 r. W I kw. 2020 r. wskaźnik osiągnął poziom 90,3 %, a od II kw. 2020 r. do IV kw. 2022 r., poza III kw. 2022 r., osiągnął poziom powyżej 75–77,0 %. Najniższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Chorzowie – 71,2 % w I kw. 2019 r. i 79,5 % w IV kw. 2019 r. W I kw. 2020 r. wskaźnik osiągnął poziom 72,3 %, po czym obniżył się do poziomu 54,4 % w I kw. 2021 r. i 67,4 % w IV kw. 2022 r.

Wartość wskaźnika *terminowość realizacji wniosków o układ ratalny* dla ZUS wynosiła 96,0 % w IV kw. 2019 r., 76,2 % w IV kw. 2020 r. i 74,9 % w II kw. 2022 r.

Infografika nr 20

Terminowość realizacji wniosków o układ ratalny dla oddziałów ZUS objętych kontrolą w okresie od I kwartału 2019 r. do II kwartału 2021 r.



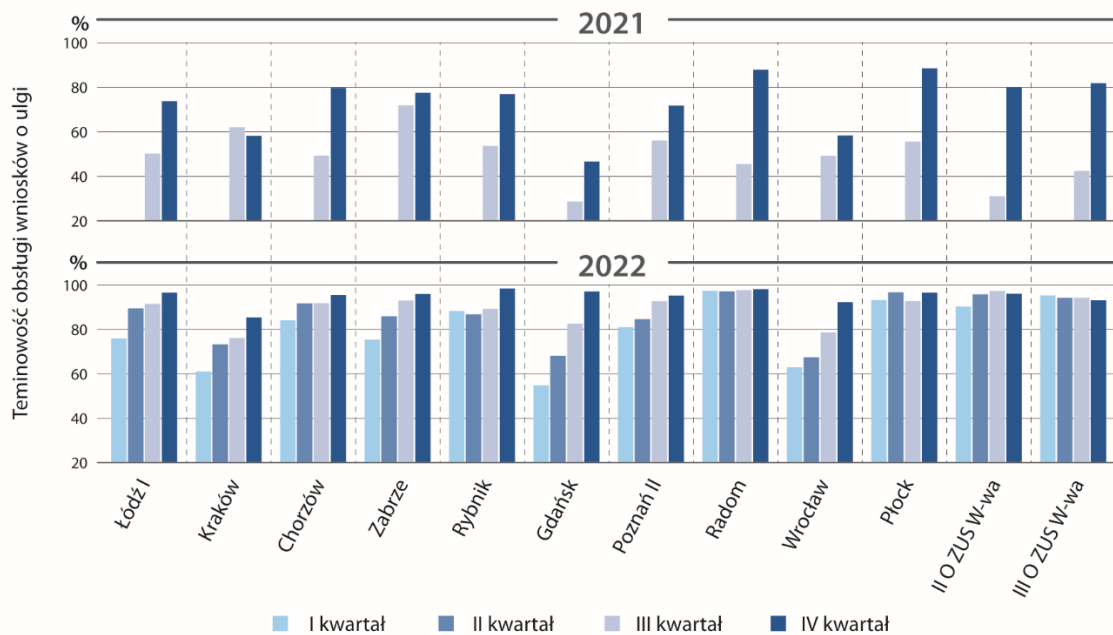
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Z przedstawionych danych wynika, że najwyższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Radomiu – 100 % od I do III kwartału 2019 r. W pozostałych kwartałach wskaźnik wynosił od 84,1 % w II kw. 2020 r. do 99,6 % w IV kw. 2019 r. Natomiast najniższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Krakowie – ponad 80,0 % w poszczególnych kwartałach 2019 r. i w I kw. 2020 r. Natomiast od II kw. 2020 r. wskaźnik uległ obniżeniu do poziomu 23,55 % w III kw. 2020 r., a od IV kw. 2020 r. do II kw. 2021 r. osiągnął poziom 50,0 %.

Wartość wskaźnika *terminowość obsługi wniosków o ulgi* dla ZUS wynosiła 49,4 % w III kw. 2021 r., 75,0 % w IV kw. 2021 r., a w IV kw. 2022 r. – 95,8 %.

Infografika nr 21

Terminowość obsługi wniosków o ulgi dla oddziałów ZUS objętych kontrolą w okresie od III kwartału 2021 r. do IV kwartału 2022 r.



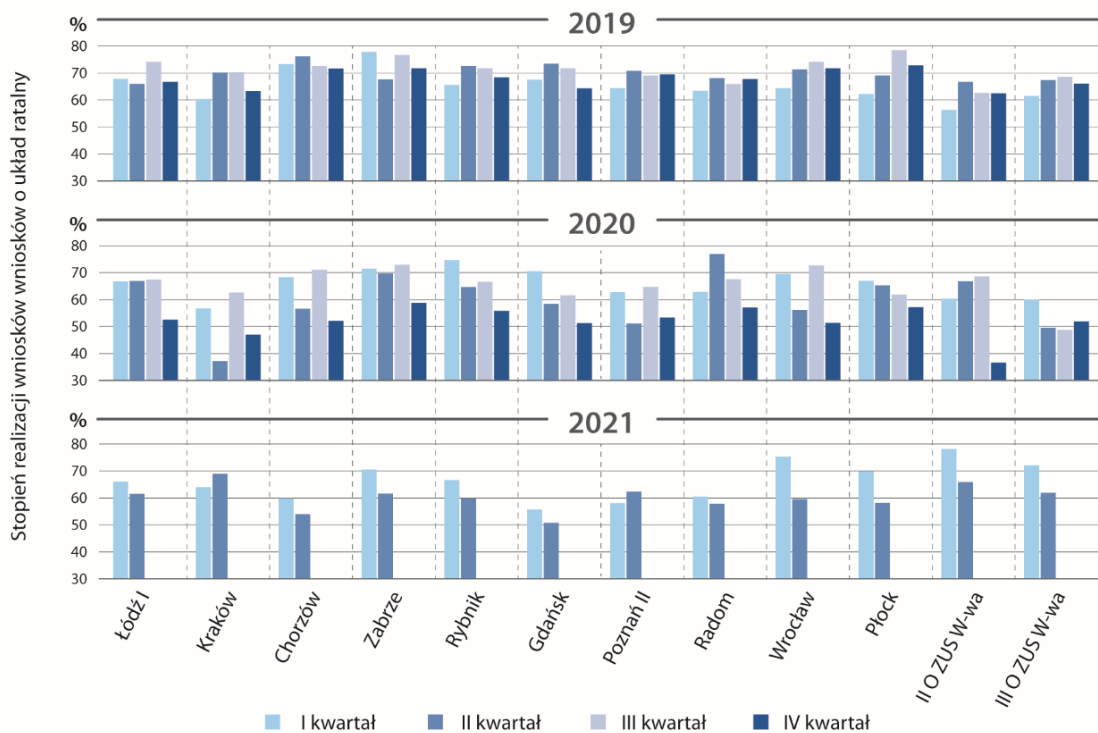
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Z przedstawionych danych wynika, że najwyższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Radomiu – 87,9 % w IV kw. 2021 r. i 98,2 % w IV kw. 2022 r. Najniższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Gdańsku – 46,6 % w IV kw. 2021 r. i 97,1 % w IV kw. 2022 r.

Wartość wskaźnika *stopień realizacji wniosków o układ ratalny* dla ZUS wynosiła od 53,6 % w IV kw. 2020 r. do 70,9 % w II kw. 2019 r.

Infografika nr 22

Stopień realizacji wniosków o układ ratalny w oddziałach ZUS objętych kontrolą w latach 2019–2021 (II kwartał)



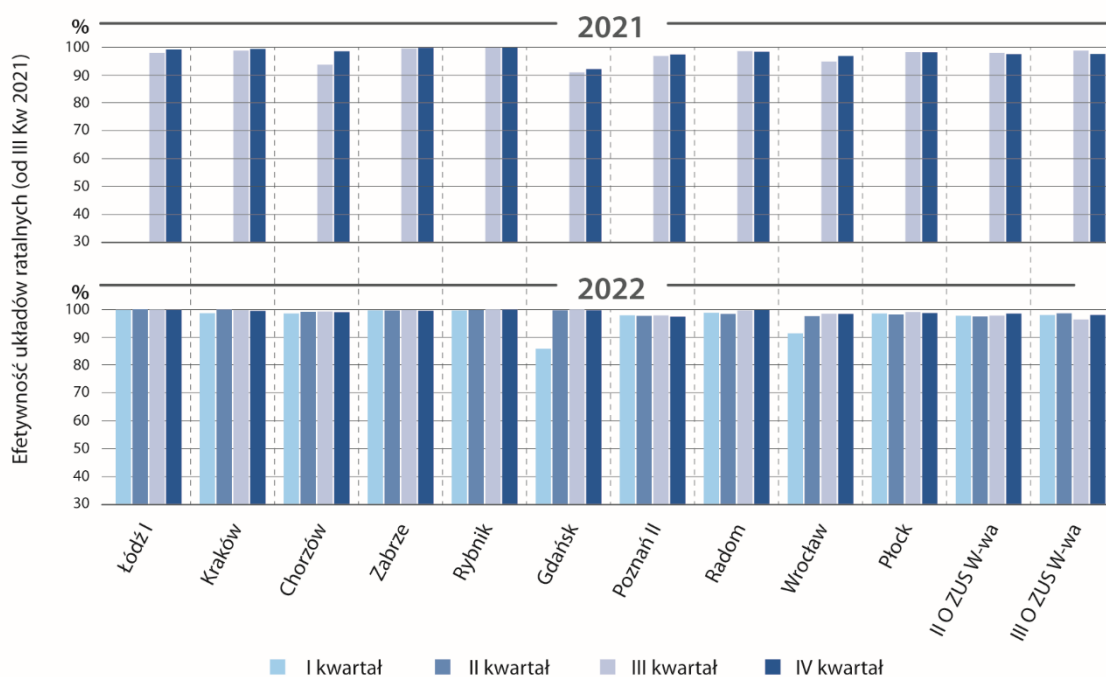
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Najwyższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Zabrze – 77,8 % w I kw. 2019 r. W kolejnych kwartałach, za wyjątkiem IV kw. 2020 r., wskaźnik osiągał wartość bliską lub ponad 70,0 %. Najniższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Krakowie – 60,4 % w I kw. 2019 r., w II i III kw. ponad 70,0 %, w II kw. 2020 r. – 37,1 % i w III kw. 2021 r. – 68,9 %.

Wartość wskaźnika efektywność układów ratalnych dla ZUS wynosiła od 97,8 % w I kw. 2022 r. do 99,2 % w IV kw. 2022 r.

Infografika nr 23

Efektywność układów ratalnych dla oddziałów ZUS objętych kontrolą w okresie od III kwartału 2021 r. do IV kwartału 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Z przedstawionych danych wynika, że najwyższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Rybniku – wartość max. 100,0 % w IV kw. 2021 r. i wartość min. 99,8 % w IV kw. 2022 r. Najniższy wskaźnik osiągnął Oddział ZUS w Gdańsku wartość min. 85,8 % w I kw. 2022 r. i wartość max. 99,8 % w III kw. 2022 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Dane identyfikacyjne kontroli	P/23/032
Cel główny kontroli	Czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych działał prawidłowo i skutecznie przy dochodzeniu składek i udzielaniu ulg w ich pobieraniu?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy rzetelnie sprawdzano prawidłowość zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek? 2. Czy skutecznie dochodzono należności z tytułu składek i prawidłowo udzielano ulg w ich spłacie?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Centralę ZUS oraz 12 oddziałów ZUS.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: gospodarności, legalności, rzetelności i celowości.
Okres objęty kontrolą	2019–2022.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i ujęta w planie pracy na rok 2023. Kontrole przeprowadzono w okresie od 23 marca 2023 r. do 6 października 2023 r. Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 29 wniosków pokontrolnych, z których 25 zrealizowano, a czterech nie zrealizowano. W wyniku kontroli zidentyfikowano finansowe skutki nieprawidłowości w wysokości 62,7 mln zł.</p> <p>Do 12 wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli 65 zastrzeżeń (14 uwzględniono w całości, 23 częściowo, 28 oddalono), z tego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Centrala ZUS – zgłoszono 23 zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK dwa zastrzeżenia uwzględniła w całości, 10 – częściowo, a 11 – oddaliła; – II Oddział ZUS w Warszawie – zgłoszono pięć zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK dwa zastrzeżenia uwzględniła w całości, trzy – oddaliła; – III Oddział ZUS w Warszawie – zgłoszono siedem zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości, pięć – częściowo, jedno – oddaliła; – Oddział ZUS w Płocku – zgłoszono trzy zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości, jedno – częściowo, a jedno – oddaliła; – Oddział ZUS w Radomiu – zgłoszono jedno zastrzeżenie. Komisja Rozstrzygająca ZUS oddaliła zastrzeżenie; – Oddział ZUS w Gdańsku – jedno zastrzeżenie. Komisja Rozstrzygająca ZUS oddaliła zastrzeżenie; – Oddział ZUS w Chorzowie – zgłoszono pięć zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK trzy zastrzeżenia uwzględniła w całości, jedno – częściowo, jedno – oddaliła; – Oddział ZUS w Rybniku – zgłoszono trzy zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK dwa zastrzeżenia uwzględniła częściowo, jedno – oddaliła; – Oddział ZUS w Zabrzu – zgłoszono pięć zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK cztery zastrzeżenia uwzględniła w całości, jedno – oddaliła; – Oddział ZUS w Krakowie – zgłoszono dwa zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła częściowo zastrzeżenia. – Oddział ZUS w Poznaniu – zgłoszono jedno zastrzeżenie. Komisja Rozstrzygająca ZUS oddaliła zastrzeżenie; – Oddział ZUS we Wrocławiu – zgłoszono dziewięć zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości, dwa – częściowo, sześć – oddaliła.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	Gertruda Uścińska
		II Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie	Marek Paczuski
		III Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie	Beata Pawlińska-Wiak
		Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Radomiu	Alina Szerling
		Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Płocku	Donata Szopińska-Frąszczak
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku	Aneta Pawłowska
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Chorzowie	Izabela Kurczyńska
		Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Rybniku	Władysław Świątek
		Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Zabrze	Ewa Brożek
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie	Władysław Świątek
5.	Delegatura NIK w Łodzi	I Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi	Romana Mierzejewska
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	II Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu	Mirosław Drjański
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu	Anna Maćkowiak

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	w formie opisowej	Prawidłowo dochodzą należności oraz udzielano ulg w ich spłacie.	Spadek skuteczności egzekucji .
2.	II Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie	w formie opisowej	Prawidłowo weryfikowano udzielanie zwolnień w opłacaniu składek. Dochodzą należności z tytułu składek.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Przedawnienie kwoty 186,0 tys. zł. Sporządzanie z opóźnieniem wniosków o odpisanie przedawnionych należności. Przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych.
3.	III Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Przedawnienie kwoty 2559,2 tys. zł. Sporządzanie z opóźnieniem wniosków o odpisanie przedawnionych należności.
4.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Radomiu	w formie opisowej	Jw.	Nie poinformowano Państwowej Inspekcji Pracy o wynikach postępowania w sprawie nieprawidłowości. Sporządzanie z opóźnieniem wniosków o odpisanie przedawnionych należności.
5.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Płocku	w formie opisowej	Jw.	Przedawnienie kwoty 6,7 tys. zł. Sporządzanie z opóźnieniem wniosków o odpisanie przedawnionych należności.
6.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Sporządzanie z opóźnieniem wniosków o odpisanie przedawnionych należności.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				Przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie umorzenia należności. Nie poinformowano PIP o wynikach postępowania w sprawie dwóch nieprawidłowości
7.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Chorzowie	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Umorzenie należności niezgodnie z przepisami ustawy abolicyjnej. Niekompletna ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności.
8.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Rybniku	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Przedawnienie kwoty 3,6 tys. zł. Niekompletna ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności.
9.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Zabrze	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych. Niekompletna ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności.
10.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	I Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi	pozytywna	Jw.	Nie stwierdzono.
12.	II Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek.
13.	Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu	w formie opisowej	Jw.	Niedochowanie procedur ZUS w zakresie obsługi kont płatników składek. Przedawnienie kwoty 88,5 tys. zł.

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Organami ZUS są: Prezes ZUS, Zarząd, którego przewodniczącym jest z urzędu Prezes ZUS, Rada Nadzorcza⁹⁴. ZUS, w skład którego wchodzi Centrala oraz terenowe jednostki organizacyjne⁹⁵, m.in. realizuje przepisy o ubezpieczeniach społecznych, w szczególności dotyczące stwierdzenia i ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych, wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FS, FGŚP, prowadzenia rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł, prowadzenia indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek.

Statut ZUS Zgodnie ze statutem⁹⁶ zakres rzeczowy działania Centrali obejmuje m.in.:

- kształtowanie polityki kadrowej, szkoleniowej, wydawniczej, informacyjnej, promocyjnej i doradczej ZUS;
- zarządzanie finansami ZUS;
- dysponowanie majątkiem ZUS;
- kształtowanie sposobu realizacji przez terenowe jednostki organizacyjne zadań ZUS określonych w szczególności w art. 68–71 ustawy o sus oraz nadzór nad realizacją tych zadań;
- zapewnienie systemów informatycznych i narzędzi komunikacji do realizacji zadań ZUS określonych w szczególności w art. 68–71 ustawy o sus.

Terenowymi jednostkami organizacyjnymi są oddziały wraz z podlegającymi im inspektoratami i biurami terenowymi oraz centra. Oddziałem kieruje dyrektor. Zakres rzeczowy działania terenowych jednostek organizacyjnych obejmuje⁹⁷ m.in.: bezpośrednią obsługę ubezpieczonych, płatników składek, świadczeniobiorców oraz innych klientów; prowadzenie kont ubezpieczonych i kont płatników składek; stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych; prowadzenie rozliczeń składek, do których poboru jest obowiązany ZUS, oraz ich dochodzenie.

Konta i rejestry ZUS prowadzi⁹⁸ m.in.: konta ubezpieczonych i konta płatników składek; Centralne Rejestry: Ubezpieczonych, Płatników Składek, Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych; inne rejestry niezbędne do realizacji zadań określonych odrębnymi przepisami.

ZUS zapewnia rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników. Informacje zawarte na koncie ubezpieczonego i na koncie płatnika składek prowadzonych w formie elektronicznej, które przekazane zostały w postaci dokumentu pisemnego albo elektronicznego, są środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym i sądowym. Do informacji zawartych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek oraz danych źródłowych będących podstawą zapisów na tych kontach stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych⁹⁹.

Na koncie płatnika składek prowadzone są rozliczenia należnych składek, wypłacanych przez płatnika zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających zaliczeniu na poczet składek oraz innych składek pobieranych przez ZUS¹⁰⁰.

⁹⁴ Art. 72 ustawy o sus.

⁹⁵ Art. 67 ustawy o sus.

⁹⁶ Załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 18 poz. 93) – akt utracił moc z dniem 25 marca 2021 r. oraz załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 marca 2021 r.

⁹⁷ § 11 statutu ZUS.

⁹⁸ Art. 33 ust. 1 ustawy o sus.

⁹⁹ Art. 34 ust. 1-3 ustawy o sus.

¹⁰⁰ Art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o sus.

**Obowiązki
płatnika składek**

Płatnik składek jest obowiązany obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać i opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Rozliczenie składek oraz wypłaconych przez płatnika w tym samym miesiącu zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych podlegających rozliczeniu na poczet składek następuje w deklaracji rozliczeniowej według ustalonego wzoru. Deklarację rozliczeniową oraz imienne raporty miesięczne płatnik składek przekazuje bezpośrednio do wskazanej przez ZUS jednostki organizacyjnej¹⁰¹.

Płatnik składek przesyła w tym samym terminie deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc, nie później niż: do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; do 15 dnia następnego miesiąca – dla płatników posiadających osobowość prawną oraz do 20 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników.

Jeżeli płatnik składek nie złoży w terminie deklaracji rozliczeniowej, nie będąc z tego obowiązku zwolniony, ZUS dokonuje wymiaru składek z urzędu w wysokości wynikającej z ostatnio złożonej deklaracji rozliczeniowej, bez uwzględnienia wypłaconych zasiłków oraz zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, zawiadamiając o tym płatnika¹⁰².

Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FS, FGŚP, FEP opłaca się jedną wpłatą na przydzielony przez ZUS numer rachunku składowego¹⁰³.

**Odpowiedzialność
karna**

Za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy o sus określona została odpowiedzialność¹⁰⁴. Kto, jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika:

- nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie;
- nie zgłasza wymaganych ustawą danych lub zgłasza nieprawdziwe dane albo udziela w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmawia ich udzielenia;
- udaremnia lub utrudnia przeprowadzenie kontroli;
- nie dopełnia obowiązku wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych i zasiłków finansowanych z budżetu państwa albo wypłaca je nienależnie;
- nie prowadzi dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- nie dopełnia obowiązku przesyłania deklaracji rozliczeniowych oraz imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie;
- nie dopełnia obowiązku przekazywania dokumentów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym;

podlega karze grzywny do pięciu tys. zł.

**Ulgi w opłaceniu
składek**

Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą przez sześć miesięcy nie płacić składek na ubezpieczenia społeczne, tzw. ulga na start¹⁰⁵. Z ulgi tej mogą skorzystać przedsiębiorcy, którzy:

- są osobami fizycznymi, czyli prowadzą działalność jednoosobową albo są wspólnikami spółek cywilnych;
- podejmują działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmują ją ponownie, po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia;
- nie wykonują działalności na rzecz byłego pracodawcy, u którego w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym pracowali na etacie i wykonywali czynności wchodzące w zakres obecnie wykonywanej działalności.

¹⁰¹ Art. 46 ust. 1-3 ustawy o sus.

¹⁰² Art. 48 ust. 1 ustawy o sus.

¹⁰³ Art. 47 ust. 4 ustawy o sus.

¹⁰⁴ Art. 98 ustawy o sus.

¹⁰⁵ Art. 18 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Ulga zwalnia przez sześć pełnych miesięcy od rozpoczęcia działalności z płacenia składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy.

Po upływie sześciu miesięcy można skorzystać przez 24 miesiące z możliwości opłacania preferencyjnych składek¹⁰⁶. Z ulgi tej mogą skorzystać przedsiębiorcy, którzy: w ostatnich 60 miesiącach kalendarzowych przed rozpoczęciem działalności gospodarczej nie prowadzili innej działalności; nie wykonują działalności na rzecz byłego pracodawcy, u którego w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym pracowali na etacie.

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30 % kwoty minimalnego wynagrodzenia. Od 1 lutego 2020 r. można płacić obniżone składki na ubezpieczenia społeczne w ramach Małego ZUS Plus¹⁰⁷. Mały ZUS Plus jest rozwiązaniem dla przedsiębiorców, których przychody nie przekraczają 120 tys. zł i nie prowadzili działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym przez nie mniej niż 60 dni kalendarzowych.

Uprawnienia kontrolne ZUS

ZUS posiada uprawnienia do kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Kontrola może obejmować w szczególności:

- zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych;
- prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest ZUS;
- ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu;
- prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe;
- wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych;
- dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek¹⁰⁸.

Izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe są obowiązane przekazywać ZUS informacje o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych¹⁰⁹. Natomiast organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym są zobowiązane do udostępniania ZUS, na jego wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy¹¹⁰.

Odsetki za zwłokę i opłata dodatkowa

Od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę¹¹¹. Odsetek tych nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczałaby kwoty 8,70 zł¹¹².

W razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości ZUS może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 % nieopłaconych składek. Od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu¹¹³.

¹⁰⁶ Art. 18a ustawy o sus.

¹⁰⁷ Art. 18c ustawy o sus.

¹⁰⁸ Art. 86 ustawy o sus.

¹⁰⁹ Art. 96 ust. 1 ustawy o sus. Dotyczy w szczególności przypadków zatajania prowadzenia działalności gospodarczej lub rzeczywistych rozmiarów tej działalności (art. 113 ustawy Ordynacja podatkowa).

¹¹⁰ Art. 96 ust. 2 ustawy o sus.

¹¹¹ Art. 23 ust. 1–1c i ust. 2 ustawy o sus. Odsetki są naliczane i pobierane na zasadach i w wysokości określonych w rozdziale 6 Dział III ustawy Ordynacja podatkowa, z wyłączeniem art. 56a. Przepisów art. 23 ust. 1 i 2 nie stosuje się do składek opłacanych ze środków FGŚP (ust. 4).

¹¹² Zgodnie z art. 54 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli wysokość odsetek nie przekracza trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez Poczta Polska za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej.

¹¹³ Art. 83 ust. 2 ustawy o sus. Wymierzanie przez ZUS dodatkowej opłaty regulują przepisy art. 24 ust. 1a–1d ustawy o sus.

Należności z tytułu składek	Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkowa opłata, zwane należnościami z tytułu składek, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej ¹¹⁴ .
Przedawnienie należności z tytułu składek	<p>Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne¹¹⁵ – przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.¹¹⁶; do tego czasu należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne.</p> <p>Nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia¹¹⁷.</p> <p>Bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu od dnia zawarcia umowy¹¹⁸, do dnia terminu płatności odroczonej należności z tytułu składek lub ostatniej raty. Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony, do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego.</p> <p>Bieg terminu przedawnienia przerywa ogłoszenie upadłości. Po przerwaniu bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego lub jego umorzeniu.</p> <p>Przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej lub następcy prawnego następuje po upływie pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzję wydano.</p> <p>Bieg terminu przedawnienia zawiesza się, jeżeli wydanie decyzji jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia trwa do dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż przez dwa lata.</p> <p>W wypadku wydania przez Zakład decyzji ustalającej obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawę wymiaru składek lub obowiązek opłacania składek, bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia wszczęcia postępowania do dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły dwa lata od śmierci spadkodawcy¹¹⁹.</p>
Zabezpieczenie należności z tytułu składek	Zakład ma prawo wystąpienia z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości dłużnika zalegającego z opłatą należności z tytułu składek także wtedy, gdy dłużnikiem jest państwowa jednostka organizacyjna niebędąca jednostką budżetową. Wystawione przez Zakład dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz jej wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego. Jeżeli nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, zabezpieczenie jest dokonywane przez złożenie tych dokumentów do zbioru dokumentów. Należności z tytułu składek są zabezpieczane hipoteką przymusową na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Podstawą ustanowienia

¹¹⁴ Art. 24 ust. 2 ustawy o sus.

¹¹⁵ Art. 24 ust. 4 ustawy o sus.

¹¹⁶ Zmieniony art. 11 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. nr 232 poz. 1378).

¹¹⁷ Art. 24 ust. 5 ustawy o sus.

¹¹⁸ Art. 29 ust. 1a ustawy o sus. Odroczenie terminu płatności należności i rozłożenie jej na raty następuje w formie umowy.

¹¹⁹ Art. 24 ust. 5a–5g i ust.6 ustawy o sus.

hipoteki przymusowej jest doręczona decyzja o określeniu wysokości należności z tytułu składek, o odpowiedzialności osoby trzeciej lub o odpowiedzialności następcy prawnego¹²⁰.

Hipotekę przymusową można ustanowić na:

- części ułamkowej nieruchomości, jeżeli stanowi udział dłużnika;
- nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej dłużnika i jego małżonka;
- nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności łącznej wspólników spółki cywilnej lub część ułamkową nieruchomości stanowiącą udział wspólników spółki cywilnej – w wypadku gdy dłużnikiem jest spółka;
- prawie użytkownika wieczystego wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego;
- spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu;
- wierzytelności zabezpieczonej hipoteką;
- statku morskim lub statku morskim w budowie wpisanym do rejestru okrętowego¹²¹.

Na żądanie Zakładu lub kierownika terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu będącego jednocześnie organem egzekucyjnym dłużnik obowiązany jest do wyjawienia nieruchomości oraz przysługujących mu praw majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej lub zastawu, jeżeli z dowodów zgromadzonych w postępowaniu wynika, że należności z tytułu składek mogą zostać nieopłacone¹²².

Wyjawienia dokonuje się w formie oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Przed odebraniem oświadczenia Zakład lub kierownik terenowej jednostki organizacyjnej będącej jednocześnie organem egzekucyjnym jest obowiązany uprzedzić dłużnika o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Żądanie wyjawienia stosuje się¹²³ do:

- małżonka, następców prawnych i osób trzecich odpowiadających za zadłużenie płatnika składek;
- osób, które pobrały nienależne świadczenia, płatników składek lub innych podmiotów zobowiązanych do zwrotu nienależnych świadczeń⁹⁷, z wyjątkiem przypadku, gdy nienależne świadczenia podlegają potrąceniu z bieżąco wypłacanych świadczeń.

Należności z tytułu składek są zabezpieczone ustawowym prawem zastawu na wszystkich będących własnością dłużnika oraz stanowiących współwłasność łączną dłużnika i jego małżonka rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych¹²⁴.

Umorzenie należności z tytułu składek

Zakład ma możliwość umarzania w całości lub w części należności z tytułu składek. Umorzenie należności może mieć miejsce tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności¹²⁵, tj. gdy:

- dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;

¹²⁰ Art. 26 ust. 1–3 ustawy o sus.

¹²¹ Art. 26 ust. 3a–3b ustawy o sus. Zgodnie z art. 26 ust. 4, do hipoteki przymusowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

¹²² Art. 26 ust. 5 ustawy o sus.

¹²³ Art. 26 ust. 6 ustawy o sus.

¹²⁴ Art. 27 ust. 1 ustawy o sus. Art. 27 ust. 2 stanowi, iż do zastawu stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące zastawów skarbowych. a art. 27 ust. 2a, że zastaw wpisuje się do rejestru zastawów skarbowych prowadzonego na podstawie art. 43 Ordynacji podatkowej.

¹²⁵ Art. 28 ust. 1–3 ustawy o sus.

- sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe¹²⁶;
- nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie¹²⁷;
- nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;
- wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;
- naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;
- jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty¹²⁸.

Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzone mimo braku ich całkowitej nieściągalności¹²⁹.

Zakład może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłyby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku¹³⁰:

- gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych;
- poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności;
- przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

Abolicja należności z tytułu składek

Z dniem 15 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać przepisy umożliwiające umorzenie należności z tytułu nieopłaconych składek¹³¹. Uprawnione do złożenia wniosku w tej sprawie są:

- osoby podlegające w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r. obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym oraz wypadkowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, tj. pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, działalności twórczej lub artystycznej, bądź działalności w zakresie wolnego zawodu, albo jako współnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub współnik spółki jawnej, komandytowej, partnerskiej¹³²;
- spadkobiercy i osoby trzecie wobec których ZUS wydał decyzje o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania płatnika z tytułu nieopłaconych przez niego składek na jego własne ubezpieczenia za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r.¹³³.

¹²⁶ Z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 1520, ze zm.).

¹²⁷ W rozumieniu przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

¹²⁸ Art. 28 ust. 4 ustawy o sus.

¹²⁹ Art. 28 ust. 3a ustawy o sus.

¹³⁰ § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. nr 141 poz. 1365).

¹³¹ Ustawa abolicyjna.

¹³² Art. 1 ust. 1 ustawy abolicyjnej.

¹³³ Art. 2 ust. 1 ustawy abolicyjnej.

Umorzeniu podlegają należności z tytułu¹³⁴:

- składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wypadkowe, za okres od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2009 r., za osoby obowiązkowo podlegające tym ubezpieczeniom z tytułu prowadzonej działalności;
- składki na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres, za który zostaną umorzone składki na ubezpieczenia społeczne;
- odsetki za zwłokę naliczone od składek podlegających umorzeniu;
- opłaty prolongacyjnej, opłaty dodatkowej, kosztów upomnienia oraz kosztów egzekucyjnych naliczonych od należności podlegających umorzeniu.

Warunki umorzenia należności¹³⁵:

- nieposiadanie na dzień wydania decyzji o umorzeniu należności niepodlegających umorzeniu za wyjątkiem należności z tytułu składek za okres do 31 grudnia 1998 r. bądź też:
- spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia lub w terminie wynikającym z zawartej umowy o rozłożeniu zadłużenia na raty.

Osoby uprawnione mogą złożyć wniosek o umorzenie należności w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy¹³⁶. ZUS wydaje decyzję określającą warunki umorzenia, w której ustala także kwoty należności, z wyłączeniem kosztów egzekucyjnych¹³⁷.

**Ulgi w spłacie
należności
z tytułu składek
- rozłożenie
na raty, odroczenie
terminu płatności**

Ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie, Zakład może – na wniosek dłużnika – odroczyć termin płatności należności z tytułu składek lub rozłożyć należności na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika i stan finansów ubezpieczeń społecznych. Odroczenie terminu płatności może dotyczyć jedynie należności finansowanej przez płatnika składek. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek i rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Za czynności te Zakład ustala opłatę prolongacyjną¹³⁸. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie ulg¹³⁹. Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę¹⁴⁰.

Ustawa o sus wymienia przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, które mają odpowiednie zastosowanie do należności z tytułu składek¹⁴¹.

**Tarcze
Antykryzysowe**

W ramach rozwiązań mających zapobiegać skutkom epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, na wniosek płatnika składek ZUS zwalniał z obowiązku opłacenia nieopłaconych należności z tytułu składek należne za okres od 1 marca do 31 maja 2020 r.¹⁴², od 1 lipca do 30 września 2020 r.¹⁴³, listopad 2020 r.¹⁴⁴ oraz od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r.¹⁴⁵.

¹³⁴ Art. 1 ust. 1 i 6 ustawy abolicyjnej.

¹³⁵ Art. 1 ust. 10 i 11 ustawy abolicyjnej.

¹³⁶ Art. 1 ust. 4 ustawy abolicyjnej.

¹³⁷ Art. 1 ust. 8 ustawy abolicyjnej.

¹³⁸ Art. 29 ustawy o sus. Opłatę prolongacyjną ustala się na zasadach i w wysokości przewidzianej w art. 57–58 ustawy Ordynacja podatkowej dla podatków stanowiących dochód budżetu państwa.

¹³⁹ Art. 29 ust. 2 ustawy o sus.

¹⁴⁰ Art. 29 ust. 3 ustawy o sus. Odsetki za zwłokę naliczane są na zasadach określonych w ustawie Ordynacja podatkowa.

¹⁴¹ Art. 31 ustawy o sus.

¹⁴² Art. 31zo ust. 1–1a ustawy o COVID-19. Płatnicy, którzy zgłosili do ubezpieczenia mniej niż 50 ubezpieczonych w zależności od ich liczby (do 9 – 100%, 10-49 – 50%, wyjątek spółdzielnie socjalne).

¹⁴³ Art. 31zo ust. 8 ustawy o COVID-19. Płatnicy składek prowadzący działalność w sektorze turystycznym, hotelarskim, organizacji i obsługi targów, konferencji, wystaw, osób świadczących usługi na rzecz muzeów oraz prowadzący muzea.

¹⁴⁴ Art. 31zo ust. 10 ustawy o COVID-19. Płatnicy, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną uprawnionym kodem PKD.

¹⁴⁵ Art. 31zo ust. 12 ustawy o COVID-19. Płatnicy składek prowadzący działalność polegającą na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty.

ZUS udzielał również ulg w opłacaniu składek bez opłaty prolongacyjnej – odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty należności z tytułu składek. Ulga dotyczyła wszystkich płatników składek oraz samozatrudnionych i dotyczyła składek od stycznia 2020 r. Jeśli płatnik złożył wniosek przed terminem płatności składek, nie ponosił żadnych kosztów związanych z ulgą. Jeśli wniosek złożył po terminie opłacania składek, ZUS naliczy odsetki za zwłokę na dzień złożenia wniosku.

Pomoc publiczna

Umorzenie, ulga lub zmiana warunków udzielonej ulgi przez ZUS stanowi pomoc publiczną, o której mowa w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴⁶. Zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁴⁷. Zgodnie z przepisami UE, system pomocy publicznej opiera się na wyjątkach od reguły, którą jest generalny zakaz udzielania pomocy ze środków publicznych. TFUE wskazuje na sytuacje, w wypadku których, po spełnieniu określonych warunków, pomoc uważa się za dopuszczalną¹⁴⁸. Dotyczy to:

- pomocy socjalnej dla indywidualnych konsumentów (przyznawanej bez dyskryminacji co do pochodzenia produktów);
- pomocy na naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- pomocy przyznawanej gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec.

Do wyjątków należy zaliczyć pomoc *de minimis* przeznaczoną dla małych i średnich przedsiębiorców. Pomoc ta powinna być o stosunkowo niskiej wartości, nie zakłócać konkurencji ani nie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Nie podlega ona obowiązkowi notyfikacji Komisji europejskiej. Udzielenie pomocy *de minimis* jest możliwe, gdy łączna wartość tego rodzaju pomocy dla jednego przedsiębiorstwa nie przekracza 200 000 EUR w ciągu trzech lat kalendarzowych (bieżący rok podatkowy oraz dwa poprzednie).

Podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie¹⁴⁹. Zobowiązane są również do sporządzenia i przedstawienia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej innej niż pomoc publiczna w rolnictwie lub rybołówstwie albo informacji o nieudzieleniu takiej pomocy w danym okresie sprawozdawczym¹⁵⁰. Sprawozdania zawierają w szczególności informacje o beneficjentach pomocy oraz o rodzajach, formach, wielkości i przeznaczeniu udzielonej pomocy.

ZUS może udzielać pomocy publicznej na restrukturyzację w ramach przepisów ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne¹⁵¹.

Egzekucja administracyjna

Egzekucji administracyjnej podlegają m.in.¹⁵²:

- podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa;
- grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej;
- należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw;
- wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów.

¹⁴⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012) – art. 107 i 108; dalej: TFUE.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 702.

¹⁴⁸ Art. 107 ust. 2 TFUE.

¹⁴⁹ Art. 5 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Formę, treść, termin i sposób wydawania określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie (Dz. U. z 2018 r. poz. 350).

¹⁵⁰ Art. 32 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

¹⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2309, ze zm.

¹⁵² Art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych¹⁵³. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż sześć miesięcy.

Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia tego upomnienia¹⁵⁴. Jeżeli przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kpa.

O ile przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie i zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela stanowisko w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia. Na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli niniejsza ustawa lub Kpa tak stanowi. Zażalenie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu egzekucyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia postanowienia¹⁵⁵.

Organ egzekucyjny

Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz zabezpieczania takich należności w trybie i na zasadach określonych w ustawie¹⁵⁶.

Dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z renty socjalnej, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, które nie mogą być potrącane z bieżących świadczeń¹⁵⁷.

Nadzór

Nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji¹⁵⁸.

Minister właściwy ds. finansów publicznych sprawuje zwierzchni nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji należności pieniężnych¹⁵⁹.

Postępowanie egzekucyjne

Postępowanie egzekucyjne jest wszczynane na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według określonego wzoru¹⁶⁰. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego¹⁶¹ następuje z chwilą 1) doręczenia wniosku o wszczęcie

¹⁵³ Art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁵⁴ Art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁵⁵ Art. 17 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁵⁶ Art. 19 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z zastrzeżeniem § 2–8.

¹⁵⁷ Art. 19 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁵⁸ Art. 23 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁵⁹ Art. 25 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁶⁰ Art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁶¹ Art. 26 § 3a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym; 2) nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym; 3) wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej¹⁶² następuje z chwilą: 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 3) podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 4) wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

We wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej wierzyciel może wskazać środek egzekucyjny. Wierzyciel powinien wskazać środek egzekucyjny, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym¹⁶³. W przypadku przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego, postępowanie egzekucyjne jest kontynuowane, a dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy. Zastosowanie dalszych środków egzekucyjnych może jednak nastąpić po wystawieniu przez wierzyciela nowego tytułu wykonawczego i skierowaniu go do organu egzekucyjnego wraz z urzędowym dokumentem wykazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego¹⁶⁴.

¹⁶² Art. 26 § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁶³ Art. 28 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁶⁴ Art. 28a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. poz. 1551).
7. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 97).
12. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 18 poz. 93) – akt utracił moc z dniem 25 marca 2021 r.
14. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 431).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. nr 141, poz. 1365).
16. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2009 r. w sprawie określenia wzorów i zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 804) – straciło moc z 1 stycznia 2019 r.
17. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki społecznej z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz. U. poz. 2495) – straciło moc z 1 stycznia 2021 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych
9. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
10. Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Minister Finansów
13. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych