



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.01.2023

**Pani prof. dr hab.  
Gertruda Uścińska  
Prezes Zakładu  
Ubezpieczeń Społecznych**  
ul. Szamocka 3/5  
01-748 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.189.2023  
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 18 stycznia 2024 r.

P/23/032 Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych <sup>1</sup> ul. Szamocka 3/5, 01-748 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gertruda Uścińska, Prezes ZUS, od 12 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek. 2. Dochodzenie należności z tytułu składek i udzielanie ulg w ich spłacie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, jeżeli dotyczył on należności występujących w terminie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Konrad Kostępski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2023 z 10 maja 2023 r. 2. Iwona Pachnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/41/2023 z 10 maja 2023 r. 3. Michał Przybylski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/40/2023 z 10 maja 2023 r.

(akta kontroli t. I str. 1-3)

---

<sup>1</sup> Dalej: Zakład lub ZUS.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 Zakład na ogół prawidłowo realizował ustawowe zadania w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek oraz udzielania ulg w ich spłacie. Na pozytywną ocenę zasługuje zwłaszcza realizacja przez oddziały ZUS Programów Stabilizacji Pracy<sup>4</sup>, które przyczyniły się do poprawy w omawianym okresie wskaźnika jakości obsługi kont płatników składek<sup>5</sup> z 90,8% do 95,0% oraz wskaźnika dochodzenia należności za ostatnie pięć lat z 86,8% do 90,0%. Jednakże do wyliczenia wartości drugiego z wymienionych wskaźników, Zakład wykorzystywał m.in. dane z Centralnego Rejestru Należności Nieściągalnych<sup>6</sup>, który był prowadzony nierzetelnie. Dane w tym Rejestrze nie były bowiem aktualizowane na bieżąco, niezwłocznie po przedawnieniu należności. Z ustaleń kontroli wynika także, że nie wszystkie cele strategiczne i kluczowe wynikające z PSP zostały osiągnięte – dwa z sześciu wskaźników realizacji celów strategicznych i kluczowych<sup>7</sup> nie zostały w pełni osiągnięte do końca 2021 r. W oświadczeniu Prezesa ZUS o stanie kontroli zarządczej za 2021 r. podano natomiast, że realizacja PSP w oddziałach ZUS, w ramach celów strategicznych i kluczowych, została zakończona, mimo iż Programy te były realizowane w kolejnych latach.

Dodać przy tym należy, że kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym stopniu 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 przynosiły zamierzonych efektów, na co wskazują oświadczenia Prezesa ZUS o stanie kontroli zarządczej z lat objętych kontrolą.

Stwierdzono również spadek skuteczności egzekucji<sup>8</sup> z 33,2% w 2019 r. do 28,5% w 2022 r., w tym egzekucji własnej prowadzonej przez oddziały ZUS, która zmniejszyła się z 35,4% do 30,3% i ponad dwukrotny wzrost przedawnionych należności z winy Zakładu (o 100,7%). Na koniec 2022 r. – 34,5% należności z tytułu składek nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi (8 635 862,2 tys. 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.

W celu egzekwowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, w latach 2019-2022 inspektorzy kontroli ZUS prowadzili kontrole u płatników składek, w wyniku których zgłoszono do ubezpieczeń społecznych 86,7 tys. osób. Prowadzone były również postępowania wyjaśniające w zakresie weryfikowania uprawnień do korzystania z ulg w opłacaniu składek. Kontrole prowadzone przez Zakład na podstawie rocznych planów kontroli, przygotowywane były w oparciu o założenia i parametry Głównego Inspektora Kontroli ZUS. Działania kontrolne skoncentrowane były na płatnikach zgłaszających do ubezpieczenia od 21 do 200 płatników składek, pomimo że kontrole u płatników zatrudniających powyżej 200 ubezpieczonych były znacznie efektywniejsze finansowo. W 2022 r. w komórkach kontroli płatników składek zatrudnionych było 1254 inspektorów kontroli płatników składek, co stanowiło 77,6% zakładanej liczby etatów, a pomimo tego Zakład nie prowadził na te stanowiska naborów umożliwiających osiągnięcie docelowego stanu zatrudnienia.

<sup>3</sup> NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: PSP

<sup>5</sup> Rozumiany jako liczba aktywnych kont płatników składek, na których nie występują nieprawidłowości w stosunku do liczby aktywnych kont płatników składek przypisanych do danego oddziału Zakładu.

<sup>6</sup> Dalej: CRNN

<sup>7</sup> Wskaźnik dochodzenia należności za ostatnie 5 lat i obsługa kont nieaktywnych w latach 1999-2012.

<sup>8</sup> Stosunek kwoty uzyskanej z egzekucji do kwoty skierowanej do egzekucji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek

Opis stanu faktycznego

Średnia liczba kont płatników składek w latach 2019-2022 wynosiła 8137,5 tys. (w tym aktywnych – 2812,3 tys. oraz nieaktywnych – 5325,2 tys.)<sup>10</sup>. W przywołanym okresie odnotowano wzrost liczby płatników z 7475,5 tys. na koniec 2018 r. do 8561,8 tys. na koniec 2022 r., tj. o 14,5% (o 9,8% kont aktywnych oraz o 17,1% kont nieaktywnych).

(akta kontroli t. I str. 8-9a)

Liczba ubezpieczonych<sup>11</sup> na dzień 31 grudnia w latach 2019-2022 wynosiła odpowiednio: 16 111,5 tys., 15 781,3 tys., 16 077,8 tys. oraz 16 273,0 tys. (średnio było to 16 018,2 tys.).

(akta kontroli t. I str.8-10)

Płatnicy, prowadzący działalność gospodarczą, spełniający ustawowe warunki, mogli skorzystać z ulg i preferencji w naliczaniu składek na ubezpieczenia społeczne:

- Ulgi na start<sup>12</sup> (szacunkowe zmniejszenie wpływów składowych wyniosło w latach 2019-2022 – 1 159 900 tys. zł),
- Preferencyjnego opłacanie składek<sup>13</sup> (zmniejszenie wpływów w latach 2019-2022 – 8 877 000 tys. zł),
- Małego ZUS plus<sup>14</sup> (zmniejszenie wpływów w latach 2019-2022 – 5 953 600 tys. zł).

W ramach Ulgi na start przedsiębiorcy mogli skorzystać ze zwolnienia w opłacaniu składek przez maksymalnie pierwszych sześć miesięcy od rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, dokonując zgłoszenia z kodem ubezpieczenia 0540. Liczba ubezpieczonych zgłoszonych z kodem 0540 wynosiła na koniec: 2019 r. – 104 389 (3,9% ogółu aktywnych płatników składek), 2020 r. – 90 656 (3,3%), 2021 r. – 110 641 (3,9%) oraz 2022 r. – 116 771 płatników (4,0%).

W 2018 r. ZUS przyjmował zgłoszenia od korzystających z ulgi na start z kodem 0540, pomimo że zgodnie z obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. rozporządzeniem Ministra 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,

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Liczba płatników składek na koniec 2019 r. – 7748,6 tys. (2710,7 tys. oraz 5037,9 tys.), na koniec 2020 r. – 7984,9 tys. (2781,6 tys. oraz 5203,3 tys.), na koniec 2021 r. – 8254,9 tys. (2859,7 tys. oraz 5395,2 tys.), a na koniec 2022 r. – 8561,9 tys. (2897,3 tys. oraz 5664,6 tys.).

<sup>11</sup> Osoby fizyczne, ubezpieczeni występujący w bazie tylko raz, bez względu na liczbę tytułów ubezpieczenia.

<sup>12</sup> Na podstawie art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.) płatnik nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej.

<sup>13</sup> Na podstawie art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230) – dalej: ustawa 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.

<sup>14</sup> Na podstawie 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 120 000 złotych, uzależniona jest od dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym. Nie może ona przekroczyć 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia i nie może być niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w styczniu danego roku

zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów<sup>15</sup>, był to kod dedykowany dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie wolnego zawodu, co szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z możliwości Preferencyjnego opłacania składek płatnicy mogli korzystać maksymalnie przez 24 miesiące, a najniższa podstawa, od której naliczono składki wynosiła 30% minimalnego wynagrodzenia. Z preferencji w opłacaniu składek korzystało na koniec: 2019 r. – 260 971 (9,6% ogółu aktywnych płatników składek), 2020 r. – 292 035 (10,4%), 2021 r. – 277 467 (8%), 2022 r. – 297 039 (10,3%).

(akta kontroli t. I str. 8-9a, 11-12 i 37, t. V, str. 402-403)

Płatnicy korzystali również z Małego ZUS plus pozwalającego na opłacanie składek maksymalnie przez pierwszych 36 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej od podstawy nie niższej od 30% minimalnego wynagrodzenia i nie wyższej niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Na koniec 2019 r. z Małego ZUS plus korzystało 136 839 ubezpieczonych (tj. 5,0% ogółu aktywnych płatników), na koniec 2020 r. – 267 627 (tj. 9,6%), na koniec 2021 r. – 328 188 (tj. 11,5%) oraz na koniec 2022 r. – 235 691 (tj. 8,1%).

(akta kontroli t. I str. 8-9a i 12)

W zakresie ubezpieczonych korzystających z Ulgi na start badaniem objęto dwie grupy płatników (łącznie 61 płatników<sup>16</sup>), w tym 30 płatników w zakresie prawidłowości przyznawania ulgi oraz 31 płatników w zakresie dalszego korzystania z Preferencyjnego opłacania składek lub z Małego ZUS plus oraz kontynuowania prowadzenia działalności gospodarczej po zakończeniu korzystania z ulg w opłacaniu składek. Stwierdzono, że:

- dziewięciu płatników (z grupy 61 badanych) faktycznie nie skorzystało z ulgi na start;
- 31 płatników (z 61) do dnia przeprowadzenia badania<sup>17</sup> kontynuowało prowadzenie działalności gospodarczej, a 21 zakończyło lub zawiesiło prowadzenie działalności gospodarczej;
- 21 płatników, którzy zawiesili lub zakończyli działalność, prowadzili ją krócej niż 60 miesięcy (średnio 22,3 miesiąca), a 12 z nich prowadziło ją krócej niż 30 miesięcy;
- każdy z 31 płatników (z grupy 31 badanych w tym zakresie) korzystał z dalszych ulg w opłacaniu składek po zakończeniu korzystania z ulgi na start.

(akta kontroli t. III str. 74, t. V str. 323-325, 404)

Na podstawie art. 31zo oraz 31zy ustawy 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<sup>18</sup> zwolnienie z obowiązku opłacania składek za miesiące:

- marzec, kwiecień, maj 2020 r. przysługiwało na podstawie art. 31zo ust. 1-1b ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 płatnikom, którzy zgłosili do ubezpieczenia mniej niż 50 ubezpieczonych<sup>19</sup> (do liczby tej nie byli wliczani pracownicy młodociani),

<sup>15</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 804, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie kodów ubezpieczeń z 2009 r.

<sup>16</sup> 30 płatników korzystających z ulgi na start w latach 2018-2022 oraz 31, którzy rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej w II kwartale 2018 r. i skorzystali z ulg na start.

<sup>17</sup> 11 lipca 2023 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19.

<sup>19</sup> Zwolnienie przysługiwało w wysokości 100% płatnikom, płatnikom zatrudniającym od jednego do dziewięciu ubezpieczonych, natomiast zwolnienie w wysokości 50% – od 10 do 49 ubezpieczonych (wyjątek stanowiły spółdzielnie socjalne, które otrzymywały zwolnienie w wysokości 100%).

- lipiec, sierpień i wrzesień 2020 r. przysługiwało na podstawie 31zo ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 płatnikom sektora turystycznego, hotelarskiego, organizacji i obsługi targów, konferencji, wystaw, osobom świadczącym usługi na rzecz muzeów oraz prowadzącym muzeum wg kodu Polskiej Klasyfikacji Działalności<sup>20</sup> na określony w przepisach dzień,
- listopad 2020 r. przysługiwało na podstawie art. 31zo ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 przedsiębiorcom, którzy na dzień wskazany w przepisach (30 września 2020 r.) prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną uprawniającym kodem PKD,
- za listopad – grudzień 2020 r. oraz styczeń – marzec 2021 r. przysługiwało na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 przedsiębiorcom prowadzącym tzw. sklepiki szkolne,
- za grudzień 2020 r., styczeń, luty, marzec i kwiecień 2021 r. przysługiwało na podstawie § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19<sup>21</sup> (grudzień 2020 r. i styczeń 2021 r.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19<sup>22</sup> (grudzień 2020 r. – styczeń 2021 r.). Uprawnionymi byli przedsiębiorcy, którzy na dzień wskazany w przepisach (30 listopada 2020 r. lub 31 marca 2021 r.) prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną uprawniającym kodem PKD.

(akta kontroli t. I str. 8-9a, t. V, str. 454-495)

Na dzień 31 grudnia 2022 r. rozpatrzonych zostało 5719,7 tys. wniosków o zwolnienie z obowiązku opłacania składek, zakończonych przyznaniem zwolnienia. Na podstawie pozytywnie zweryfikowanych wniosków zwolniono przedsiębiorców z obowiązku opłacania składek w łącznej wysokości 15 526 013,2 tys. zł<sup>23</sup> (w tym m.in. 13 088 937,5 tys. zł za miesiące marzec-maj 2020 r., 125 416,2 tys. zł za lipiec-wrzesień 2020 r., 277 724,5 tys. zł za listopad 2020 r., 2 029 522,1 tys. zł za grudzień 2020 r. – kwiecień 2021 r. oraz 1 278,7 tys. zł<sup>24</sup> listopad 2020 r. – marzec 2021 r.).

(akta kontroli t. I str. 8-9a)

Na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 Zakład rozpatrzył wnioski o zwolnienie z obowiązku opłacania składek na łączną kwotę 1278,7 tys. zł 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 oświaty<sup>25</sup>. Badaniem 20 płatników, którzy skorzystali z powyższego zwolnienia. Dziesięciu płatników zostało wybranych do próby w sposób celowy z wykorzystaniem kryterium wartości przyznanego zwolnienia, a dziesięciu płatników zostało wybranych losowo<sup>26</sup>. Badanie dotyczyło weryfikacji uprawnień płatników do skorzystania ze zwolnienia w zakresie przeważających kodów PKD. Łączna kwota zwolnienia z obowiązku opłacania składek w próbie wyniosła 333,5 tys. zł. Stwierdzono, że formularz wniosku,

<sup>20</sup> Dalej: PKD.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 152.

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 371, ze zm.

<sup>23</sup> W kwocie ogółem wykazane zostały również kwoty umorzeń dotyczące wniosków RDZ-M (wnioski o zwolnienie dla prowadzących muzeum) oraz kwoty not umorzeniowych, które nie mogły zostać prawidłowo przypisane do poszczególnych rodzajów wniosków.

<sup>24</sup> Dotyczy sklepików szkolnych.

<sup>25</sup> W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, ze zm.).

<sup>26</sup> 10 płatników wylosowano z zestawienia zawierającego wykaz wszystkich płatników, którzy skorzystali ze zwolnienia na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, po wyłączeniu z zestawienia 10 płatników o najwyższej kwocie zwolnienia z obowiązku opłacania składek.

na podstawie którego ZUS dokonywał zwolnienia z obowiązku opłacania składek nie zawierał informacji o wysokości przychodu lub dochodu płatnika i tym samym uniemożliwił przekazanie przez Zakład do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej<sup>27</sup> informacji, o której mowa w art. 31zu ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Opis stwierdzonej nieprawidłowości przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. III str. 74, t. V str. 412-452)

W latach 2019-2022 do oddziałów ZUS wpłynęło 3773 zgłoszeń od sygnalistów oraz instytucji zewnętrznych, w tym m.in.: 1676 od ubezpieczonych; 539 ze Straży Granicznej; 579 od osób trzecich; 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.

W latach 2019-2022 oddziały ZUS przeprowadziły łącznie 156,2 tys. postępowań wyjaśniających w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym. Na ich podstawie oddziały ZUS wydały łącznie 74,8 tys. decyzji, w tym 27,9 tys. decyzji stwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym oraz 46,9 tys. decyzji stwierdzających niepodleganie ubezpieczeniom społecznym. Dodatkowo w celu egzekwowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, w latach 2019-2022 inspektorzy kontroli ZUS prowadzili kontrole u płatników składek, w wyniku których zgłoszono do ubezpieczeń społecznych łącznie 86,7 tys. osób, w tym 30,8 tys. w 2019 r., 10 tys. w 2020 r., 17,8 tys. w 2021 r. i 28,1 tys. w 2022 r.

ZUS zidentyfikował ryzyko związane z unikaniem zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osób, dla których istnieje obowiązek tych ubezpieczeń i w 2017 r. opracował kartę ryzyka nadużyć, w której wskazał trzy mechanizmy kontrolne. Jednym z nich było prowadzenie postępowań wyjaśniających, czy dana osoba posiada tytuł do ubezpieczeń oraz czy została do nich prawidłowo zgłoszona.

(akta kontroli t. I str. 68-85; t. II str. 192-212, t. V str. 384-385, 409-452)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2018 r. ZUS przyjmował zgłoszenia od płatników korzystających z Ulgi na start z kodem tytułu ubezpieczenia 0540, co stanowiło naruszenie obowiązującego do 31 grudnia 2018 r. rozporządzenia w sprawie kodów ubezpieczeń, zgodnie z którym był to kod dedykowany dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie wolnego zawodu<sup>28</sup>.

Kod 0540 dotyczył płatników korzystających z Ulgi na start dopiero od 1 stycznia 2019 r. w związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>29</sup>. Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń i Składek (dalej: DUS) wyjaśniła, że ZUS został ustawowo zobowiązany do umożliwienia płatnikom dokonywania zgłoszeń do Ulgi na start, w związku z czym po przeprowadzonej analizie obowiązujących wówczas kodów tytułu ubezpieczenia, zdecydowano o przyjmowaniu zgłoszeń dla tej Ulgi z kodem 0540. Członek Zarządu nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów wyjaśnił, że w związku z zidentyfikowaniem przypadków rejestracji płatników wykonujących wolne

<sup>27</sup> Dalej: KAS

<sup>28</sup> Załącznika nr 18 do rozporządzenia w sprawie kodów ubezpieczeń z 2009 r.

<sup>29</sup> Załącznik nr 24 do rozporządzenia 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 z 2018 r. poz. 2495, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie kodów ubezpieczeń z 2018 r.

zawody pod kodem 0540, zlecono wszystkim oddziałom ZUS działań zmierzających do osiągnięcia prawidłowych zapisów na kontach ubezpieczonych. W zestawieniach przekazywanych przez ZUS w trakcie kontroli, dotyczących płatników składek zarejestrowanych z kodem 0540 w latach 2018-2022, znajdowali się zarówno płatnicy wykonujący wolne zawody, jak również ci, którzy faktycznie korzystali z Ulgi na start. Pomimo zalecenia skierowanego do oddziałów ZUS, działania mające na celu niezwłoczne wyrejestrowanie płatników wykonujących wolne zawody z kodu 0540 w styczniu 2019 r. i zarejestrowania ich z poprawnym kodem okazało się nieskuteczne. Tym samym nie zapewniono rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach płatników w zakresie danych koniecznych do obsługi konta, co naruszało art. 34 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o sus oraz rozporządzenie w sprawie kodów ubezpieczenia z 2018 r.

(akta kontroli t. II str. 132-155, 368-374, t. V, str. 390-391, 412-452)

2. W formularzu wniosku RDZ-SK o zwolnienie z obowiązku opłacania składek na podstawie art.31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, Zakład nie wymagał od ubiegającego się o powyższe zwolnienie podania informacji o wysokości przychodu lub dochodu.

Dyrektor DRD wyjaśniła, że przygotowany przez ZUS wniosek RDZ-SK nie zobowiązywał do podania informacji o wysokości przychodu lub dochodu, a m.in. do złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, że przychód w wybranych miesiącach z okresu od listopada 2020 r. do marca 2021 r. był niższy o co najmniej 40% w porównaniu do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.

Uniemożliwiło to jednak Zakładowi realizację dyspozycji zawartej w art. 31zu ust. 1 przywołanej 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 lub dochodem wykazanym we wniosku o zwolnienie z opłacania składek a przychodem lub dochodem wykazanym do celów podatkowych.

W związku z niegromadzeniem danych o wysokości przychodu, 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 lub dochodu. NIK zwraca uwagę, że w art. 31 zp ust. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 ustawodawca przewidział możliwość zawarcia we wniosku innych informacji niezbędnych do umarzenia składek, niż określonych w 31 zp ust. 2 pkt 2, a w związku z art. 31zu ust. 1 na Zakład nałożony został obowiązek przekazania właściwych informacji do Szefa KAS.

(akta kontroli t. I str. 388-393, 396-411, t. V str. 409-411)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Zakład weryfikował spełnianie warunków w zakresie możliwości korzystania przez płatników z ulg. Zakład pozyskiwał informacje o unikaniu obowiązku ubezpieczenia przekazywane do ZUS przez sygnalistów oraz inne instytucje takie jak Straż Graniczna i KAS, a także weryfikował je poprzez prowadzenie postępowań wyjaśniających. Prowadzono także analizy dotyczące ryzyk wystąpienia nadużyć jak również zostały ustanowione mechanizmy reagowania na wystąpienie powyższych ryzyk.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości polegające na przyjmowaniu przez Zakład w 2018 r. zgłoszeń płatników do Ulgi na start z kodem tytułu ubezpieczenia 0540 obowiązującym wówczas dla wolnych zawodów



prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz na nieuwzględnieniu we wniosku RDZ-SK o zwolnienie z opłacania składek na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 informacji o przychodzie / dochodzie, co uniemożliwiło Zakładowi przekazanie takich danych do KAS.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Przypis składek ogółem<sup>30</sup> w latach 2019-2022 wynosił kolejno: 283 204 613,9 tys. zł w 2019 r., 298 365 708,3 tys. zł w 2020 r., 326 478 674,7 tys. zł w 2021 r., 377 486 052,7 tys. zł w 2022 r. Przypis składek wykazywał w badanym okresie tendencję wzrostową – od 2019 r. do 2022 r. wzrósł łącznie o 33,3%.

Największe przypisy składek w latach 2019-2022 wystąpiły w: I Oddziale ZUS w Warszawie (148 702 313,9 tys. zł), III Oddziale ZUS w Warszawie (85 115 257,2 tys. zł) oraz Oddziale ZUS w Krakowie (68 666 796,1 tys. zł). Najmniejsze kwoty przypisu składek dotyczyły: Oddziału ZUS w Elblągu (9 118 846,3 tys. zł), Oddziału ZUS w Gorzowie Wielkopolskim (9 736 211,2 tys. zł) oraz Oddziału ZUS w Pile (10 378 350,8 tys. zł).

(akta kontroli t. I str. 8-9a, t. V str. 412-452)

Przypis składek na FUS wynosił kolejno: 203 785 455,9 tys. zł w 2019 r., 214 767 689,3 tys. zł w 2020 r., 234 527 257,5 tys. zł w 2021 r. oraz 266 529 787,2 tys. zł w 2022 r. Dodatkowo FUS zasilany był dotacjami z budżetu państwa w wysokości: 38 924 954,0 tys. zł w 2019 r., 33 522 023,0 tys. zł w 2020 r., 34 990 124,0 tys. zł w 2021 r. oraz 38 663 292,0 tys. zł w 2022 r. Łącznie w latach 2019 – 2022 dotacja z budżetu państwa dla FUS wyniosła 146 100 393,0 tys. zł przy przypisie składek wynoszącym 907 043 017,7 tys. zł.

(akta kontroli t. V str. 412-452)

Dane dotyczące składek były automatycznie zatwierdzane w księdze pomocniczej SEKiF i importowane do systemu SAP, wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych FUS.

**2.2.** Według danych ZUS stan należności Zakładu wynosił na koniec:

- 2018 r. – 31 894 228,9 tys. zł, z tego należności powstałe w latach 2016-2018 w kwocie 11 274 121,7 tys. zł; 2011-2015 w kwocie 11 484 882,7 tys. zł; 2006-2010 w kwocie 5 543 254,7 tys. zł; przed 2006 r. w kwocie 3 591 969,8 tys. zł i obejmowały 1399,3 tys. kont płatników z zadłużeniem;
- 2019 r. – 32 627 956 tys. zł, z tego należności powstałe w latach 2016-2019 w kwocie 13 804 042,8 tys. zł; 2011-2015 w kwocie 10 577 657 tys. zł; 2006-2010 w kwocie 5 021 318,3 tys. zł; przed 2006 r. w kwocie 3 224 937,9 tys. zł i obejmowały 1356,8 tys. kont płatników z zadłużeniem;
- 2020 r. – 37 729 420,4 tys. zł, z tego należności powstałe w latach 2016-2020 w kwocie 19 980 654,6 tys. zł; 2011-2015 w kwocie 10 022 159,3 tys. zł; 2006-2010 w kwocie 4 730 381,2 tys. zł; przed 2006 r. w kwocie 2 996 225,3 tys. zł i obejmowały 1281,2 tys. kont płatników z zadłużeniem,
- 2021 r. – 37 541 453 tys. zł, z tego należności powstałe w latach: 2021 w kwocie 6 715 638,5 tys. zł, 2016-2020 w kwocie 14 412 902,3 tys. zł; 2011-2015 w kwocie 9 394 084,9 tys. zł; 2006-2010 w kwocie 4 316 004,5 tys. zł; przed 2006 r. w kwocie 2 702 822,8 tys. zł i obejmowały 1232,8 tys. kont płatników z zadłużeniem,

<sup>30</sup> Liczony wg metodologii DRD obejmujący składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych.

- 2022 r. – 38 365 832,4 tys. zł, z tego za lata 2021-2022 – 11 029 943,4 tys. zł; za lata 2016-2020 – 12 904 491,3 tys. zł; za lata 2011-2015 – 8 556 310,1 tys. zł; za lata 2006-2010 – 3 616 362,7 tys. zł; oraz sprzed 2006 r. – 2 258 724,9 tys. zł i obejmowały 1344,9 tys. kont płatników.

(akta kontroli t. I str. 8-9a, 98-101)

Wskaźnik średniego stanu należności<sup>31</sup> z tytułu zaległych składek w stosunku do przypisu składek w kolejnych latach wynosił: 11,4% dla 2019 r., 11,8% dla 2020 r., 11,5% dla 2021 r. oraz 10,1% dla 2022 r. i wykazywał w latach 2019-2022 tendencję malejącą (spadek o 1,3 p.p.), z wyjątkiem roku 2020, w którym odnotowano wzrost udziału należności w przypisie składek o 0,4 p.p. Przyczyną zmiany trendu w 2020 r. było wprowadzenie stanu epidemii COVID-19 oraz zawieszenie przez Prezesa ZUS prowadzonych postępowań od 16 marca 2020 r.<sup>32</sup>

(akta kontroli t. I str. 8-9a, t. II str. 358-365, t. V str. 326-330)

W ramach badań kontrolnych przeprowadzono analizę wpływu obciążenia pracą pracowników komórek RKS na wartość ww. wskaźnika oraz obciążenia pracą pracowników RED na wartość wskaźnika należności uzyskanych w wyniku egzekucji do kwoty objętej egzekucją. Nie występował bezpośredni związek pomiędzy wartością ww. wskaźników a liczbą płatników przypadających na pracowników komórek RKS<sup>33</sup> czy liczbą postępowań egzekucyjnych przypadających na pracowników komórek RED<sup>34</sup>.

(akta kontroli t. II str. 55-55a, t. V str. 326-330)

Analizie poddano dokumentację dotyczącą 50 aktywnych płatników składek o największym zadłużeniu wobec Zakładu. Według stanu na koniec 2022 r. łączna kwota zadłużenia tych płatników wynosiła 1 883 825,1 tys. zł, co stanowiło 4,9% ogółu należności na koniec 2022 r. Struktura tych płatników przedstawiała się następująco:

- 20 płatników z sektora ochrony zdrowia o łącznym zadłużeniu 537 834,3 tys. zł,
- 14 płatników z sektora przemysłu o łącznym zadłużeniu 256 905,6 tys. zł,
- siedmiu płatników z innych branż o łącznym zadłużeniu 123 771,2 tys. zł,
- pięciu z sektora pośrednictwa pracy o łącznym zadłużeniu 101 060,5 tys. zł,
- czterech płatników z sektora górnictwo o łącznym zadłużeniu 864 253,5 tys. zł.

Największym dłużnikiem był płatnik z sektora górnictwo, a jego zadłużenie wynosiło 818 797 tys. zł, co stanowiło 43,5% łącznego zadłużenia 50 największych dłużników wśród aktywnych płatników składek i ponad 2,1% ogółu należności według stanu na koniec 2022 r.

(akta kontroli t. V str.349-359, 405-406)

W latach 2019-2022 Zakład przyznał ogółem 329,6 tys. ulg w formie układów ratalnych i odroczenia terminu płatności<sup>35</sup> o łącznej wartości 28 358 606 tys. zł<sup>36</sup>. W wyniku realizacji umów o rozłożenie należności na raty oraz odroczeniu terminu płatności odzyskano łącznie 13 923 636,1 tys. zł<sup>37</sup>, co stanowiło 49,1% wartości

<sup>31</sup> Średni stan należności liczony jako połowa sumy stanu na początek i koniec roku (w 2019 r. – 32 261 092,4 tys. zł, w 2020 r. – 35 178 688,2 tys. zł, w 2021 r. – 37 635 436,7 tys. zł i w 2022 r. – 37 953 642,7 tys. zł).

<sup>32</sup> Pismo Prezesa ZUS z 16 marca 2020 r. „Wytuczne w zakresie priorytetowo realizowanych zadań w komórkach RED i RKS”.

<sup>33</sup> Współczynnik korelacji liniowej, który posłużył do badania zależności wynosił 35,5%, co świadczy o słabej zależności.

<sup>34</sup> Współczynnik korelacji liniowej, który posłużył do badania zależności wynosił 10,1%, co świadczy o braku zależności.

<sup>35</sup> W 2019 r. – 45,4 tys., 2020 r. – 138,4 tys., 2021 r. – 78,7 tys., 2022 r. – 67,1 tys.

<sup>36</sup> 3 712 544,8 tys. zł w 2019 r., 12 740 388,6 tys. zł w 2020 r., 5 753 029,4 tys. zł w 2021 r. oraz 6 152 643,2 tys. zł w 2022 r.

<sup>37</sup> 1 592 268,5 tys. zł w 2019 r., 6 228 281,4 tys. zł w 2020 r., 3 510 940,6 tys. zł w 2021 r. oraz 2 592 145,6 tys. zł w 2022 r.

zawartych umów. W latach 2019-2022 wzrosła liczba zawieranych umów o udzielenie ulg w spłacie zadłużenia o 47,8% oraz kwota objęta ulgami o 65,7%.

Wskaźnik skuteczności zawartych układów ratalnych i odroczeń terminu płatności nieznacznie zmalał z 42,9% w 2019 r. do 42,1% w 2022 r. W porównaniu do 2019 r. w 2022 r. zmalał wskaźnik kompletności wniosków płatników składek o układ ratalny z 82,2% do 75,1%, a terminowość realizacji wniosków o układy ratalne przekraczała 95% w całym okresie objętym kontrolą.

Przyczyną wzrostu liczby i kwoty układów ratalnych oraz odroczeń terminów płatności, było pogorszenie się sytuacji finansowej przedsiębiorstw na skutek pandemii COVID-19 oraz wynikającego z powyższego preferencyjnego traktowania podmiotów korzystających z ulg (np. brak opłaty prolongacyjnej).

(akta kontroli t. I str. 14-15a, 42-42a, t. II str. 358-365)

W latach 2019-2022 kwota umorzeń należności z tytułu składek wraz z odsetkami wyniosła 354 917,2 tys. zł (2019 r. – 85 895,1 tys. zł, 2020 r. – 80 722,3 tys. zł, 2021 r. – 87 826,8 tys. zł [dot. 6,9 tys. płatników składek<sup>38</sup>], 2022 r. – 100 473 tys. zł (dot. 6,5 tys. płatników składek). Wskaźnik prawidłowości wydanych decyzji o umorzeniu wynosił w kontrolowanym okresie średnio 7,0%<sup>39</sup>, w tym w 2019 r. – 8,0%, w 2020 r. – 7,1%, w 2021 r. – 6,6% i 6,4% w 2022 r.

(akta kontroli t. I str. 8-9a, 42-42a, t. V str. 396-398)

Wskaźnik należności umorzonych w stosunku do objętych egzekucją w latach 2019-2022 wynosił: 0,5% w 2019 r., 0,4% w pozostałych latach. Wskaźnik należności umorzonych w stosunku do należności ogółem wynosił 0,3% w 2019 r. i w 2022 r., a w latach 2020-2021 – 0,2%.

(akta kontroli t. I str. 8-9a, 42-42a, t. V str. 338-339)

W latach 2019-2022 na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność<sup>40</sup> wydano 8,1 tys. decyzji umorzeniowych na kwotę 189 726,7 tys. zł. Z roku na rok liczba i kwota decyzji spadła z poziomu 3 tys. na 63 612,2 tys. zł w 2019 roku do poziomu 1,3 tys. decyzji na 39 269,4 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli t. I str. 98-98a)

W latach 2019-2022 przedawnieniu uległy należności z tytułu składek w łącznej wysokości 8 709 589,0 tys. zł<sup>41</sup>, w tym z winy ZUS w wysokości 471 566,7 tys. zł<sup>42</sup>, co stanowiło 5,4% ogółem przedawnionych należności. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu kwota przedawnień z winy ZUS: zmalała w 2020 r. o 40,1% w stosunku do 2019 r., w 2021 r. wzrosła o 9,6% w stosunku do 2020 r. oraz w 2022 r. nastąpił jej wzrost w porównaniu do 2021 r., z 72 614,5 tys. zł do 222 082 tys. zł, tj. o 205,8%. Przyczyną wzrostu kwoty odpisywanych należności przedawnionych ogółem była intensyfikacja analizy kont.

(akta kontroli t. I str. 42-42a, t. II str. 132-164, t. V str. 412-452)

**2.3.** Zakład objął działaniami egzekucyjnymi należności w kwocie 19 263 460,2 tys. zł w 2019 r. (59% ogółu należności), 19 800 927,4 tys. zł w 2020 r. (52,5%), 21 830 817,4 tys. zł w 2021 r. (58,2%), 25 116 808,5 tys. zł w 2022 r. (65,5%).

(akta kontroli t. I str. 8-9a, 42-42a, 98-98a)

<sup>38</sup> Dane dotyczące płatników składek agregowane były przez Zakład od 2021 r.

<sup>39</sup> Strony nie zaskarżyły 93% wydanych decyzji.

<sup>40</sup> Dz. U. poz. 1551, dalej: ustawa abolicyjna.

<sup>41</sup> 2 109 215,5 tys. zł w 2019 r., 1 270 108,0 tys. zł w 2020 r., 1 932 312,1 tys. zł w 2021 r. oraz 3 397 953,4 tys. zł w 2022 r.

<sup>42</sup> 110 642,0 tys. zł w 2019 r. (5,2% ogółu przedawnień), 66 228,2 tys. zł w 2020 r. (5,2%), 72 614,5 tys. zł w 2021 r. (3,8%) oraz 222 082,0 tys. zł w 2022 r. (6,5%).

W latach 2019-2022 ZUS skierował 10 608,5 tys. tytułów egzekucyjnych<sup>43</sup> o łącznej wartości 24 517 462,9 tys. zł<sup>44</sup>, z czego skutecznie zrealizowano 1971,6 tys. tytułów wykonawczych (18,6%) na kwotę 3 570 836,3 tys. zł (14,6%). W wyniku prowadzonej egzekucji w ww. okresie uzyskano ogółem 7 465 237,8 tys. zł<sup>45</sup>, w tym w wyniku ściągnięcia przez organ egzekucyjny – 4 590 670,3 tys. zł oraz w związku z wpłatami własnymi dokonany przez dłużników – 2 874 567,5 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 42-42a, 98-98a t. V str. 340-342)

W związku z prowadzoną w latach 2019-2022 egzekucją własną Zakład wystawił 9865,4 tys. tytułów egzekucyjnych o łącznej wartości 21 384 444,3 tys. zł. Zakład odzyskał w okresie objętym kontrolą 6 981 872,2 tys. zł, w tym 4 270 423,5 tys. zł w ramach działań egzekucyjnych, a 2 711 448,7 tys. zł stanowiły wpłaty własne dłużników dokonane po wszczęciu egzekucji. Średnia skuteczność egzekucji własnej ZUS<sup>46</sup> wyniosła w latach 2019-2022 – 32,6% (35,4% w 2019 r., 38,1% w 2020 r., 29,9% w 2021 r. oraz 30,3% w 2022 r.).

W ramach egzekucji własnej Zakład odzyskał w latach 2019-2022 kwotę w wysokości 4 183 522,5 tys. zł<sup>47</sup>, z tego:

- 3 507 808,3 tys. zł w związku z zajęciem rachunku bankowego;
- 272 338,7 tys. zł w związku z zajęciem wierzytelności pienionych;
- 253 438,6 tys. zł w związku z zajęciem wynagrodzenia za pracę;
- 149 936,9 tys. zł w związku z zajęciem świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

(akta kontroli t. I str. 42-42a, 98-98a, t. V str. 340-342)

W latach 2019-2022 skierowano do urzędów skarbowych 469 tys. tytułów egzekucyjnych na łączną kwotę 535 361,2 tys. zł, odzyskano 203 455,8 tys. zł, z tego 101 470,8 tys. zł zostało ściągnięte przez organy egzekucyjne, a 101 985 tys. zł stanowiły wpłaty dobrowolne dokonane po wszczęciu egzekucji. Skuteczność egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe wyniosła w latach 2019-2022 – 38% (46,9% w 2019 r., 39,7% w 2020 r., 27,7% w 2021 r. oraz 34,5% w 2022 r.).

W trybie egzekucji sądowej, w latach 2019-2022, Zakład skierował 274 tys. tytułów egzekucyjnych o łącznej wartości 2 597 657,4 tys. zł. W omawianym okresie odzyskano 279 909,9 tys. zł (218 776,1 tys. zł ściągnięte przez organ oraz 61 133,8 tys. zł wpłat własnych). Skuteczność egzekucji sądowej wyniosła w kontrolowanym okresie 10,8% (11,6% w 2019 r., 11,2% w 2020 r., 12,3% w 2021 r. oraz 8,5% w 2022 r.).

(akta kontroli t. V str. 340-342)

W latach 2019-2022 Zakład zrealizował 4384,1 tys. tytułów egzekucyjnych<sup>48</sup>, z tego w terminie poniżej trzech miesięcy zrealizowano 1208,7 tys., od trzech do sześciu miesięcy – 389,9 tys., od sześciu do 12 miesięcy – 512,4 tys., powyżej roku do dwóch lat – 400,9 tys., powyżej dwóch lat – 1872,2 tys.

(akta kontroli t. V str. 412-452)

<sup>43</sup> 2975,6 tys. w 2019 r., 1713 tys. w 2020 r., 2584,3 tys. w 2021 r. oraz 3335,6 tys. w 2022 r.

<sup>44</sup> 6 516 129,9 tys. zł w 2019 r., 3 707 401,8 tys. zł w 2020 r., 5 658 069,1 tys. zł w 2021 r. oraz 8 635 862,2 tys. zł w 2022 r.

<sup>45</sup> W wyniku egzekucji prowadzonej na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych również przed 2019 r.

<sup>46</sup> Skuteczność egzekucji liczona jako udział kwoty odzyskanej w stosunku do kwoty wystawionych tytułów wykonawczych w latach 2019-2022.

<sup>47</sup> Dane przekazane do NIK różniły się od danych wykazanych w sprawozdaniach wewnętrznych D-3 (przywołanych w powyższym akapicie) o kwotę 86 901 tys. zł. Przyczyną powyższej różnicy jest inne źródło danych przekazywanych przez ZUS w trakcie kontroli. Do zakończenia kontroli Zakład nie przygotował spójnych danych w tym zakresie. Wg wyjaśnień ZUS różnica dotyczy należności powstałych przed 1999 r.

<sup>48</sup> Dot. należności powstałych od stycznia 1999 r.

Na 31 grudnia 2022 r. w trakcie realizacji było 12 040,8 tys. tytułów egzekucyjnych<sup>49</sup>, w tym poniżej trzech miesięcy – 481,5 tys., od trzech do sześciu miesięcy – 356 tys., od sześciu do 12 miesięcy – 758,9 tys., od 12 do 24 miesięcy – 1311,4 tys., powyżej 12 miesięcy – 9133 tys.

(akta kontroli t. V str. 412-452)

Wskaźnik całkowitej kwoty należności uzyskanych w wyniku egzekucji w stosunku do kwoty skierowanej do egzekucji w kontrolowanym okresie przedstawiał się następująco: 33,2% w 2019 r., 33,7% w 2020 r., 28,1% w 2021 r. oraz 28,5% w 2022 r. Wartość omawianego wskaźnika spadła w latach 2019-2022 o 4,7 p.p.

(akta kontroli t. I str.8-9a, 42-42a, t. III str. 334-337)

Mimo objęcia działaniami egzekucyjnymi większej kwoty zaległych składek, na koniec 2022 r. o 32,5% w odniesieniu do 2019 r.<sup>50</sup>, 34,5% należności z tytułu składek nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi (w porównaniu do 41,0% w 2019 r.). Dane ewidencyjne Centrali ZUS dotyczące zadłużenia z tytułu składek nie pozwalały na wyodrębnienie podmiotów, wobec których ZUS nie podjął działań zmierzających do odzyskania zaległych składek. Przyczynami nieobjęcia należności z tytułu składek działaniami egzekucyjnymi były m.in:

- zakończone postępowania upadłościowe, w toku których nie zostały odzyskane należności<sup>51</sup>,
- trwające postępowania na podstawie ustawy abolicyjnej, w których została wydana decyzja określająca warunki umorzenia należności<sup>52</sup>,
- umorzone w ostatnich 12 miesiącach postępowania egzekucyjne, z uwagi na całkowitą nieściągalność i brak nowego składnika majątkowego, z którego możliwe byłoby przeprowadzenie egzekucji<sup>53</sup>,
- kwota zadłużenia niedojrzała do egzekucji, tj. poniżej 116 zł / 160 zł<sup>54</sup>,
- zawarte układy ratalne i odroczenia terminu płatności<sup>55</sup>.

(akta kontroli t. V str. 412-452)

Kwota nieobjęta żadnymi działaniami egzekucyjnymi<sup>56</sup> w stosunku do przypisu składek w latach 2019-2022 wynosiła kolejno: 4,7% w 2019 r., 6,0% w 2020 r., 4,8% w 2021 r. oraz 3,5% w 2022 r. Poza rokiem 2020, gdzie odnotowano wzrost omawianego wskaźnika o 1,3 p.p. co było skutkiem epidemii COVID-19, jego zmiana w badanym okresie była ujemna (spadek o 1,2 p.p.).

(akta kontroli t. I str. 8-9a, 42-42a, t. V str. 331-333)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzonego postępowania egzekucyjnego objęto 64 płatników (50 aktywnych<sup>57</sup>, 14 nieaktywnych<sup>58</sup>) o łącznej kwocie zadłużenia 169 067,8 tys. zł na koniec 2022 r. z tego nieaktywnych z zadłużeniem na koniec

<sup>49</sup> Dot. należności powstałych od stycznia 1999 r.

<sup>50</sup> Z 6 516 129,9 tys. zł na koniec 2019 r. do 8 635 862,2 tys. zł na koniec 2022 r.

<sup>51</sup> W 2019 r. – 678 282,8 tys. zł, w 2020 r. – 683 122,3 tys. zł, w 2021 r. – 468 285,8 tys. zł oraz w 2022 r. – 422 937,1 tys. zł.

<sup>52</sup> W 2019 r. – 338 234,4 tys. zł, w 2020 r. – 294 196,4 tys. zł, w 2021 r. – 246 571,8 tys. zł oraz w 2022 r. – 204 928,4 tys. zł.

<sup>53</sup> W 2019 r. – 250 199,6 tys. zł, w 2020 r. – 136 816,1 tys. zł, w 2021 r. – 86 356,5 tys. zł oraz w 2022 r. – 197 354,2 tys. zł.

<sup>54</sup> Zmiana kwoty niedojrzalej do egzekucji została zwiększona z 116 zł do 160 zł w październiku 2021 r. W 2019 r. – 6578 tys. zł, w 2020 r. – 6715,4 tys. zł, w 2021 r. 7206,6 tys. zł oraz w 2022 r. – 7631,7 tys. zł.

<sup>55</sup> W 2019 r. – 3 897 005,4 tys. zł, w 2020 r. – 3 485 191 tys. zł, w 2021 r. – 5 803 961,3 tys. zł oraz w 2022 r. – 6 007 898,6 tys. zł. Kwota pozostała do zapłaty, bez względu na datę udzielenia.

<sup>56</sup> W 2019 r. – 13 364 495,8 tys. zł, w 2020 r. – 17 928 493,0 tys. zł, w 2021 r. – 15 710 635,7 tys. zł oraz w 2022 r. – 13 249 023,9 tys. zł.

<sup>57</sup> 50 aktywnych płatników składek dobranych losowo spośród podmiotów o zadłużeniu na koniec 2022 r. wynoszącym od 23,5 do 26 tysięcy złotych.

<sup>58</sup> Dobranych losowo spośród 50 nieaktywnych płatników o najwyższym zadłużeniu na koniec 2022 r.

2022 r. o łącznej wartości 167 842,5 tys. zł oraz aktywnych z łącznym zadłużeniem 1225,3 tys. zł. Stwierdzono, że:

- wobec 14 nieaktywnych płatników, tj. 100% objętych badaniem, prowadzono działania egzekucyjne. Wszyscy byli wyrejestrowani jako płatnicy składek, natomiast pięciu z nich nadal było w bazie w KRS na dzień badania<sup>59</sup>,
- wobec pięciu nieaktywnych płatników, których zadłużenie wynosiło 44 727,0 tys. zł, wykazanych w CRNN – tj. posiadających nieprzedawnione zadłużenie, których m.in. majątek został zlikwidowany – Zakład nie korzystał z możliwości umarzania w części lub całości należności z tytułu składek na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o sus, a tym samym urealnienia stanu należności. W przypadku powyższych należności, Zakład wygaszał zobowiązania dłużników dopiero w wyniku ich przedawnienia. Dyrektor DRD wyjaśniła, że postępowanie w sprawie umorzenia powinno być wszczęte i prowadzone przy udziale podmiotu, którego zadłużenie jest przedmiotem orzekania. Aby sprostać wymogom ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>60</sup>, pociągowi temu musi być doręczone zawiadomienie o wszczęciu postępowania i jego zakończeniu oraz decyzja administracyjna, co w przypadku podmiotów nieaktywnych gospodarczo jest niemożliwe ze względu na brak aktualnej siedziby. W wyjaśnieniach Dyrektor DRD wskazała również, że z urzędu można umarzać tylko należności spółek osobowych lub osób fizycznych. NIK podkreśla, że zarówno art. 28 ustawy o sus jak i art. 59 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>61</sup>, do którego odwołuje się art. 31 ustawy o sus nie zawężają katalogu form prawnych podmiotów, wobec których możliwe jest umorzenie całkowicie nieściągalnych należności z urzędu.

(akta kontroli t. II str. 52-55a, 62-126, 245-247, t. III str. 1-6, t. V str. 408, 412-452)

- wobec dwóch aktywnych płatników na dzień przeprowadzania badania<sup>62</sup> nie rozpoczęto działań egzekucyjnych<sup>63</sup> (zadłużonych na kwotę 49,9 tys. zł); w jednym przypadku rozpoczęto pierwsze działania egzekucyjne w 2023 r. (zadłużonego na kwotę 24,6 tys. zł)<sup>64</sup>,
- z 21 aktywnymi płatnikami (zadłużonymi na kwotę 515,4 tys. zł) podpisano umowy o rozłożeniu należności na raty. Wysokość rat nie była tożsama w całym okresie spłaty, a w skrajnych przypadkach ostatnia rata wynosiła 95% całej należności, co utrudniało płatnikom spłatę zobowiązania w ramach jednego układu ratalnego.

Zgodnie z zapisami procedury określonymi w Jednolitych standardach udzielania ulg i umorzeń<sup>65</sup>, ustalone zostały kategorie ratingowe. Przyznanie dłużnikowi jednej z kategorii powinno wpływać na sposób rozłożenia należności na raty.

Dyrektor DRD wyjaśniła, że okres spłaty ustalany jest nie tylko w oparciu o kategorie ratingowe ustalone w jednolitych standardach udzielania ulg i umorzeń, ale również w odniesieniu do stopnia zabezpieczenia na majątku dłużnika, dotychczasowej dyscypliny płatniczej dłużnika oraz innych informacji przekazanych w dokumentacji. Wskazała, że powyższe rozwiązanie jest korzystne zarówno dla dłużnika jak i Zakładu. Ponadto istnieje możliwość przełamania

<sup>59</sup> Na dzień 28 lipca 2023 r.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.

<sup>62</sup> 28 lipca 2023 r.

<sup>63</sup> Ze względu na brak złożenia dokumentów rozliczeniowych.

<sup>64</sup> Dotyczące przypisu składki za październik 2021 r.

<sup>65</sup> Załącznik nr 8 do Zarządzenia Nr 21 Prezesa ZUS z dnia 28 marca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń”, zmienione Zarządzeniem nr 21 Prezesa ZUS z dnia 29 marca 2021 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń” (dalej: Procedura 4.1).

standardów, co w przypadku określonych grup płatników wymaga szczegółowego uzasadnienia oraz zaraportowania do Centrali,

- wobec 14 płatników (zadłużonych na kwotę 343,7 tys. zł) dokonano zabezpieczenia na majątku, co sprawia, że należności nie ulegają przedawnieniu<sup>66</sup>, w jednym badanym przypadku mimo posiadanego zabezpieczenia na majątku sąd nakazał zwolnić z zabezpieczenia hipotecznego należności przedawnione.

(akta kontroli t. II str. 67-126, 168-178, t. IV str. 1-540 t. V str. 1-322, 349-361)

W Zakładzie prowadzony był CRNN, do którego od 2013 r. wprowadzano nieprzedawnione należności płatników składek posiadających osobowość prawną, w stosunku do których zostały zakończone postępowania upadłościowe na mocy postanowienia wydanego w trybie art. 361 lub art. 368 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawa upadłościowego<sup>67</sup>.

Drugim warunkiem niezbędnym do ujęcia należności w CRNN było stwierdzenie o braku możliwości prawnych i faktycznych przeniesienia odpowiedzialności za zadłużenie na osoby trzecie, a zadłużenie było trwale nieściągalne m.in. z powodu umorzenia prowadzonych postępowań egzekucyjnych (bezskuteczność egzekucji oraz brak składników majątkowych dłużnika). Po upływie terminu przedawnienia należności te powinny zostać odpisane i usunięte z CRNN.

W CRNN według stanu na 31 grudnia 2022 r. znajdowały się należności od 1175 płatników na łączną kwotę 656 938,5 tys. zł, wśród których najstarsze postępowania upadłościowe zakończono w 2000 r., a umorzono w 2002 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. II str. 52-55a, t. V str. 412-452)

**2.4.** Zakład poniósł w latach 2019-2022 koszty związane z egzekucją w wysokości 32 173 tys. zł<sup>68</sup>, co w powyższym okresie stanowiło 0,7%<sup>69</sup> przychodów pozyskanych przez podmioty realizujące egzekucję (0,8% w 2019 r., 0,9% w 2020 r., 1,5% w 2021 r. oraz 0,2% w 2022 r.) z czego:

- koszty egzekucji administracyjnej własnej wyniosły 19 023,7 tys. zł, co stanowiło 0,4% wyegzekwowanych kwot w badanym okresie,
- koszty egzekucyjne na rzecz naczelników urzędów skarbowych wyniosły 4295,7 tys. zł, co stanowiło 4,2% wyegzekwowanych kwot w badanym okresie,
- koszty egzekucyjne na rzecz sądów i organów sądowych wyniosły 8853,6 tys. zł; co stanowiło 4,0% wyegzekwowanych kwot w badanym okresie.

(akta kontroli t. II str. 218-229, t. V str. 340-348)

**2.5.** W latach 2019-2022 uprawomocniło się łącznie 5,4 tys. decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej<sup>70</sup> na łączną kwotę 4058,5 tys. zł. W tym okresie zmniejszyła się o 1,7 tys. liczba decyzji (spadek o 57,2% pomiędzy 2019 a 2022 r.), a także zmniejszyła się o 1348,8 tys. zł (spadek o 59,9% pomiędzy 2019 a 2022 r.). kwota wymierzonych opłat dodatkowych.

<sup>66</sup> Art. 24 ust. 5 ustawy o sus, zgodnie z którym 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 przedawnienia.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1520, ze zm.

<sup>68</sup> W 2019 r. – 12 227,1 tys. zł, w 2020 r. – 8046,2 tys. zł, w 2021 r. – 7865,4 tys. zł oraz w 2022 r. – 4034,3 tys. zł.

<sup>69</sup> We wskaźniku uwzględniono koszty egzekucji w stosunku do przychodów uzyskanych przez organy w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych, bez dobrowolnych wpłat.

<sup>70</sup> W 2019 r. – 2,9 tys., w 2020 r. – 0,9 tys., w 2021 r. – 0,4 tys., w 2022 r. – 1,2 tys.

W latach 2019-2022 na podstawie art. 98 ustawy o sus ZUS skierował do sądu 8,7 tys. wniosków o ukaranie grzywną<sup>71</sup>. Sądy pozytywnie rozpatrzyły 99,3% skierowanych wniosków na łączną kwotę 11 420,2 tys. zł<sup>72</sup>.

W latach 2019-2022 zmniejszyła się liczba wniosków skierowanych do sądu o ukaranie grzywną na podstawie art. 98 ustawy o sus o 3,4 tys. (spadek o 71,1%) oraz liczba i kwota wniosków rozpatrywanych pozytywnie przez sądy o 3,6 tys. (spadek o 75,8%) na kwotę 4 732,2 tys. zł (spadek o 74,7%).

Dyrektor DRD wyjaśniła, że przyczyną spadku liczby decyzji o wymierzeniu opłaty dodatkowej, a także wniosków do sądu o ukaranie grzywną w latach 2019-2022 była poprawa sytuacji płatniczej dłużników i zwiększenie liczby udzielanych ulg.

Nie występowała zależność pomiędzy wymierzaniem przez Zakład opłaty dodatkowej a kwotą ściągłości, albowiem współczynnik korelacji liniowej pomiędzy opłatą dodatkową oraz kwotą ściągłości<sup>73</sup> wykazywał rozbieżne wartości od -0,73 do 1,0 dla poszczególnych oddziałów oraz osiągał następujące wartości w skali całego Zakładu: w 2019 r. – 0,23, w 2020 r. – 0,18, w 2021 r. – 0,03 a w 2022 r. – 0,15.

(akta kontroli t. I str. 42-42a, t. III str. 21-25, t. V str. 400-401)

ZUS dochodził należności na podstawie art. 527 i 528 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny<sup>74</sup>, tj. w zakresie wyzbywania się majątku przez dłużników w celu uniknięcia spłaty należności, jednak Dyrektor DRD wyjaśniła, że Zakład nie gromadził informacji dotyczących liczby i kwoty takich przypadków. Informacje te mogą być dostępne z poziomu oddziałów ZUS w kontekście indywidualnych spraw dłużników.

(akta kontroli t. I str. 98-98a, t. III str. 1-6)

**2.6.** ZUS prowadził działalność kontrolną w oparciu o roczne plany kontroli. W latach 2019-2022 zaplanowano łącznie 149,6 tys. kontroli u płatników składek<sup>75</sup>. Po korektach dokonanych w latach 2019 i 2022, łączna zaplanowana liczba kontroli w latach 2019-2022 zmniejszyła się do 142,8 tys. Przeprowadzono łącznie 105,1 tys. kontroli, przy czym plan został zrealizowany w latach 2019 (109% planu po zmianach) i 2022 (108%). Niewykonanie planów miało miejsce w 2020 r. (25%) i 2021 r. (67%), czego przyczyną było wystąpienie pandemii COVID-19 i ograniczenie działań kontrolnych Zakładu.

W 2019 r. plan kontroli opracowany został w oparciu o założenia i parametry planowania kontroli płatników składek przyjęte na 2019 r., które obejmowały standardy planowania dla następujących sześciu grup płatników składek (ze wskazaniem liczby kontroli wynikającej z założeń, liczby kontroli zaplanowanych, liczby kontroli w planie po zmianach oraz liczby przeprowadzonych kontroli):

- grupa 1: 25% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 1 do 4 ubezpieczonych, co stanowiło 25 952 kontroli (faktycznie zaplanowano – 12 472, po korekcie planu – 9244, przeprowadzono – 10 945);
- grupa 2: 25% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 5 do 9 ubezpieczonych, co stanowiło 8253 kontroli (faktycznie zaplanowano – 7496, po korekcie planu – 6553, przeprowadzono – 7617);

<sup>71</sup> W 2019 r. – 4,8 tys., w 2020 r. – 1,8 tys., w 2021 r. – 0,9 tys. oraz w 2022 r. – 1,1 tys.

<sup>72</sup> W 2019 r. na kwotę 6335,4 tys. zł, w 2020 r. na kwotę 2246,9 tys. zł, w 2021 r. na kwotę 1234,6 tys. zł oraz w 2022 r. na kwotę 1603,3 tys. zł.

<sup>73</sup> Wskaźnik Pearsona jako współczynnik korelacji liniowej posłużył do badania liniowej zależności pomiędzy opłatą dodatkową oraz kwotą ściągłości, którego wartość poniżej 0,3 oznacza brak zależności liniowej.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

<sup>75</sup> 24,1 tys. w podmiotach zatrudniających od 1 do 4 osób, 18 tys. w podmiotach zatrudniających od 5 do 9 osób, 24,6 tys. w podmiotach zatrudniających od 10 do 20 osób, 76,6 tys. w podmiotach zatrudniających od 21 do 200 ubezpieczonych, 4,2 tys. w podmiotach zatrudniających od 201 do 500 ubezpieczonych oraz 2,2 tys. w podmiotach zatrudniających powyżej 500 ubezpieczonych.



- grupa 3: 60% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych, co stanowiło 11 799 kontroli (faktycznie zaplanowano – 11 190, po korekcie planu – 10 073, przeprowadzono – 10 813);
- grupa 4: 90% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych, co stanowiło 15 921 kontroli (faktycznie zaplanowano – 16 966, po korekcie planu – 17 458, przeprowadzono – 18 002);
- grupa 5: 90% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych, co stanowiło 950 kontroli (faktycznie zaplanowano – 982, po korekcie planu – 964, przeprowadzono – 978);
- grupa 6: 90% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 501 i więcej ubezpieczonych, co stanowiło 478 kontroli (faktycznie zaplanowano – 515, po korekcie planu – 510, przeprowadzono – 471).

Powyższe wskazuje, że w 2019 r. w grupach 1-3 zaplanowano i zrealizowano mniej kontroli, niż wynikało z założeń, a w grupie 6 zrealizowano mniej kontroli niż wynikało z założeń, pomimo wynikającego z ust. 9 „Założeń i parametrów planowania” obowiązku uzyskania przez wszystkie oddziały ZUS na koniec roku 2019 stopnia skontrolowania zgłaszających do ubezpieczeń 21 i więcej ubezpieczonych na poziomie co najmniej 90%.

W wyniku wprowadzonych przez Głównego Inspektora Kontroli zmian standardy planowania kontroli na rok 2022 obejmowały trzy grupy płatników składek (ze wskazaniem liczby kontroli wynikającej z założeń, liczby kontroli zaplanowanych, liczby kontroli w planie po zmianach oraz liczby przeprowadzonych kontroli):

- grupa 1: 90% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych, co stanowiło 17 138 kontroli (faktycznie zaplanowano – 18 697, po korekcie planu – 18 159, przeprowadzono – 19 658);
- grupa 2: 90% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych, co stanowiło 1003 kontroli (faktycznie zaplanowano – 961, po korekcie planu – 930, przeprowadzono – 957);
- grupa 3: 90% z 1/5 średniej liczby płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 501 i więcej ubezpieczonych, co stanowiło 516 kontroli (faktycznie zaplanowano – 489, po korekcie planu – 466, przeprowadzono – 456).

Powyższe wskazuje, że w 2022 r. w grupach 2-3 zaplanowano i zrealizowano mniej kontroli, niż wynika z założeń. Dodatkowo konstrukcja wskaźnika pomiaru zadań oddziałów przyjęta przez Zakład, stwarzała ryzyko przeprowadzania mniejszej liczby kontroli u największych płatników, które się zmaterializowało.

Zakład wykorzystywał do pomiaru zadań w oddziałach wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek, który nie uwzględniał podziału na wielkość płatników wynikającego z ust. 6 Założeń i parametrów planowania kontroli płatników składek przyjętych na 2022 r., w którym określono, że kontrolą w skali roku powinno być objętych po 90% płatników spełniających kryteria objęcia kontrolą w trzech grupach: 21-200 ubezpieczonych, 201-500 ubezpieczonych i 501 i więcej ubezpieczonych. Oddziały mogły więc osiągnąć wskaźnik pomiaru zadań poprzez przeprowadzanie większej liczby kontroli u mniejszych płatników (21-200) przy ograniczeniu kontroli prowadzonych u płatników zatrudniających 201 ubezpieczonych i więcej.

W 2019 r. średnio jedna kontrola z wynikiem finansowym przeprowadzona u płatnika zatrudniającego od 201 do 500 ubezpieczonych skutkowałą wynikiem finansowym

blisko 9-krotnie większym<sup>76</sup>, a u płatnika zatrudniającego 501 i więcej ubezpieczonych blisko 10-krotnie większym<sup>77</sup> niż u płatników zatrudniających od 21 do 200 ubezpieczonych, natomiast w 2022 r. kontrola u płatnika zatrudniającego od 201 do 500 ubezpieczonych skutkowała wynikiem finansowym blisko 3-krotnie większym<sup>78</sup>, a u płatnika zatrudniającego 501 i więcej ubezpieczonych blisko 7-krotnie większym<sup>79</sup> niż u płatników zatrudniających od 21 do 200 ubezpieczonych. Dodatkowo uwzględniając maksymalny czas realizacji poszczególnych rodzajów kontroli<sup>80</sup> w 2019 r. jeden dzień kontroli u płatnika zgłaszającego 201-500 ubezpieczonych przynosił o 340,2%<sup>81</sup> lepszy wynik finansowy, a u płatnika zatrudniającego 501 i więcej ubezpieczonych o 231,6%<sup>82</sup> lepszy niż u płatników zatrudniających od 21 do 200 ubezpieczonych. W 2022 r. jeden dzień kontroli u płatnika zgłaszającego 201-500 ubezpieczonych przynosił o 41,9%<sup>83</sup> lepszy wynik finansowy, a u płatnika zatrudniającego 501 i więcej ubezpieczonych o 157,4%<sup>84</sup> lepszy niż u płatników zatrudniających od 21 do 200 ubezpieczonych.

W ocenie NIK powyższe świadczy o tym, że prowadzenie kontroli u płatników zatrudniających powyżej 200 ubezpieczonych jest najefektywniejsze finansowo. Stosowany wskaźnik pomiaru realizacji zadań przez oddziały powinien kierunkować działania kontrolne na największych płatników składek, co dałoby możliwość uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a nie na prowadzenie większej liczby kontroli w mniejszych podmiotach.

(akta kontroli t. II str. 132-155, 333-343, 377-380, t. III str. 334-387, 397-417, 420-441, t. V 363-364, 412-452)

W roku 2019 docelowy poziom zatrudnienia inspektorów kontroli Zakładu przewidywał zatrudnienie 1622 inspektorów, a w IV kw. 2019 r. został zmniejszony o 6 etatów do 1616 inspektorów. Stan zatrudnienia inspektorów Zakładu i kandydatów na inspektora zakładu wynosił w 2019 r. – 1343, tj. 83,1% docelowego poziomu zatrudnienia, w 2020 r. – 1295, tj. 80,1% docelowego zatrudnienia, w 2021 r. – 1240, tj. 76,7% docelowego zatrudnienia oraz w 2022 r. – 1254, tj. 77,6% docelowego zatrudnienia. Najniższy wskaźnik etatyzacji osiągały:

- w 2019 r. – III Oddział w Warszawie (55,7%), II Oddział w Warszawie (58,3%) oraz Oddział w Zabrzu (69%);
- w 2020 r. – II Oddział w Warszawie (50,0%), III Oddział w Warszawie (52,5%) oraz I Oddział w Warszawie (69,2%);
- w 2021 r. – II Oddział w Warszawie (36,7%), III Oddział w Warszawie (45,9%) oraz I Oddział w Warszawie (65,4%);
- w 2022 r. – II Oddział w Warszawie (30,0%), III Oddział w Warszawie (41,0%) oraz I Oddział w Warszawie (53,8%).

Zgodnie z pismem z dnia 13 lutego 2018 r.<sup>85</sup> Centrala ZUS odpowiadała za rekrutację na stanowiska inspektorów. Pomimo wzrostu z 279 do 362 (o 29,7%) nieobsadzonych stanowisk w kontrolowanym okresie Centrala ZUS 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

<sup>76</sup> 55,4 tys. zł wobec 6,3 tys. zł.

<sup>77</sup> 62,6 tys. zł wobec 6,3 tys. zł.

<sup>78</sup> 11,7 tys. zł wobec 4,7 tys. zł.

<sup>79</sup> 31,9 tys. zł wobec 4,7 tys. zł.

<sup>80</sup> W 2019 r.: 8 dni dla 21-200; 16 dni dla 201-500; 24 dni dla 501 i więcej, a w 2022 r.: 9 dni dla 21-200; 16 dni dla 201-500; 24 dni dla 501 i więcej.

<sup>81</sup> 3,5 tys. zł wobec 0,8 tys. zł.

<sup>82</sup> 2,6 tys. zł wobec 0,8 tys. zł.

<sup>83</sup> 0,7 tys. zł wobec 0,5 tys. zł.

<sup>84</sup> 1,3 tys. zł wobec 0,5 tys. zł.

<sup>85</sup> Znak 992500/1112/564/2018-WKt.

stanowiska przy niedoborze wynoszącym 376, w 2022 r. – 111 rekrutacji, na 208 stanowisk przy niedoborze wynoszącym 362 (szczegółowy opis zawarty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t II str. 181-189, 333-343, 381-387, t. III str. 388-396, 418-419 t. V str. 412-452)

**2.7.** W okresie 2019-2022 Departament Kontroli Wewnętrznej i Centra Kontroli Wewnętrznej przeprowadziły 26 kontroli wewnętrznych<sup>86</sup> i osiem postępowań wyjaśniających w 27 oddziałach ZUS, w zakresie dochodzenia należności. Zrealizowane kontrole dotyczyły:

- podejmowania działań w celu przeciwdziałania przedawnieniom należności – 11 kontroli;
- podejmowania działań w celu odzyskania należności z tytułu składek od spadkobierców i osób trzecich – siedem kontroli;
- udzielania ulg płatnikom składek i ich wpływ na dochodzenie należności – sześć kontroli;
- ogólnie dochodzenia należności (w tym: układów ratalnych, umorzeń, przedawnień, podleganiu ubezpieczeniom, pobierania zasiłków lub innych krótkoterminowych świadczeń oraz sprawowanego nadzoru) – dwie kontrole.

Postępowania wyjaśniające miały na celu ustalenie faktycznych stanów w zakresie wskazanych osób lub wybranych płatników.

W kontrolach i postępowaniach wyjaśniających dokonano 129 ustaleń, z czego 126 ustaleń wskazywało na błędy pracowników w działalności operacyjnej, jak również nadzorczej (w tym komunikacji pomiędzy wydziałami) w obrębie badanego oddziału, dwa w zakresie dokonywania wielu wpłat przez płatnika składek, a jedno ustalenie dotyczyło braku ustalenia odpowiedzialności spadkobierców za zobowiązania dłużnika, co również wynikało z błędów pracowników.

Zalecenia pokontrolne były kierowane do dyrektorów oddziałów i dotyczyły w szczególności: dokonania oceny odpowiedzialnych pracowników, szkoleń pracowników oraz podjęcia działań naprawczych lub/i zapobiegających powstaniu nieprawidłowości. W odpowiedziach na zalecenia pokontrolne dyrektorzy oddziałów informowali o ich realizacji.

Natomiast w trzech przypadkach sformułowano również zalecenia dla Dyrektora DRD, dwukrotnie w zakresie analizy zasadności zmiany Procedury do procesu 4.1 *Obsługa ulg i umorzeń*<sup>87</sup> oraz w jednym przekazania wytycznych do oddziałów<sup>88</sup>.

(akta kontroli t. V str. 345-348)

**2.8.** W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS przedkładanych do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego podano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza dotycząca:

- 1) terminowej i efektywnej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom należności, a także obsługi wniosków o ulgę w spłacie należności w 2022 roku,
- 2) efektywności i terminowości podejmowania działań związanych z przymusowym dochodzeniem należności z tytułu składek oraz przeciwdziałaniem przedawnieniom należności w 2021 roku,

<sup>86</sup> 24 planowe oraz dwie doraźne.

<sup>87</sup> W jednym przypadku DRD uznał zmiany procedury za niezasadne, w drugim zadeklarował rozważenie uzupełnienia jej zapisów.

<sup>88</sup> DRD przekazało wnioskowane wytyczne do Dyrektorów Oddziałów i naczelników.

- 3) 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, a także rozpatrywania wniosków o ulgi w spłacie należności i monitorowania realizacji udzielonych ulg w 2020 r.,
- 4) 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, a także prawidłowości działań w zakresie obsługi wniosków o zwrot nadpłaty z konta płatnika w 2019 roku.

W celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej ZUS podjął m.in. następujące działania:

- zbudowano narzędzia do masowej i automatycznej komunikacji z płatnikami składek w celu przekazywania informacji związanych z obsługą konta płatnika na PUE ZUS lub przez linię masowych wydruków (LMW) – wysyłanie korespondencji o braku dokumentów rozliczeniowych lub wpłat,
- na bieżąco informowano o stanie kont płatników składek,
- promowano dobrowolną spłatę zadłużenia,
- monitorowano jakość danych na kontach płatników składek oraz poprawność realizacji procesów po wdrożeniu aktualizacji procedury do procesu 3.1 Obsługa konta płatnika, w tym w zakresie obsługi zwrotów nadpłat z tytułu składek oraz obsługi wniosków o udzielenie ulg,
- wdrożono narzędzie informatyczne wspierające typowanie i monitorowanie kont płatników składek wymagających obsługi w celu zapobiegania przedawnieniu należności z tytułu składek (aplikacja APB i pulpit obsługi przedawnień, aplikacja PWI),
- rozbudowano narzędzie informatyczne wspierające realizację zadań związanych z przymusowym dochodzeniem należności i zabezpieczeniami (aplikacja TWZA),
- skierowano zalecenia do oddziałów dotyczące zwiększenia nadzoru w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom przy zakładaniu kont windykacyjnych i w ramach prowadzonych na nich rozliczeniach,
- przekazywano informacje zarządcze dyrektorom oddziałów ZUS w celu identyfikacji obszarów, w których należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia jakości i terminowości obsługi kont płatników, a w konsekwencji dochodzenia należności i udzielania ulg w ich spłacie.

Zgodnie z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej w zakresie podejmowanych działań zrealizowano 16 na 17 zaplanowanych działań. Nie zrealizowano jednego planowanego działania w 2021 r. polegającego na wzmocnieniu nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań w oddziałach.

Podejmowane działania w latach 2019-2022 nie przyniosły efektu w postaci funkcjonującej w pełni adekwatnie, skutecznie i efektywnie kontroli zarządczej w zakresie terminowej i efektywnej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom należności. Wystąpiły niekorzystne zjawiska, tj.:

- wzrost należności przedawnionych o 100,7%, który wynikał z okresu pandemii COVID-19 i możliwości analizy kont w tym odpisaniu należności, których prawo do dochodzenia wygasło,

- spadek kwoty należności uzyskanej w wyniku egzekucji w stosunku do kwoty skierowanej do egzekucji z 33,2% do 28,5% w latach 2019-2022,
- skuteczność tytułów wykonawczych skierowanych do egzekucji w latach 2019-2022 wynosiła 14,6%<sup>89</sup>,
- wskaźnik dochodzenia należności za ostatnie 5 lat nie osiągnął zakładanego poziomu 90,0% w 12 oddziałach w 2022 r.,
- wskaźnik poprawności obsługi kont płatników nie osiągnął zakładanego poziomu 85,0% w dwóch oddziałach w 2022 r.,
- zmiany systemowe polegające na pojawieniu alertów dotyczących potencjalnie przedawnionych należności były obsługiwane na poziomie 89,1% w 2022 r.

Powyższe zostało potwierdzone również wynikami audytu wewnętrznego dotyczącego prawidłowości i skuteczności podejmowanych działań w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek<sup>90</sup>. W wynikach określono na bardzo wysokim poziomie m.in. słabości:

- nieterminowe oraz nieprawidłowe działania przy podejmowaniu działań przedegzekucyjnych;
- nieterminowe i nieprawidłowe wystawianie tytułów wykonawczych,
- niezgodność postępowań z wewnętrznymi aktami prawnymi oraz wytycznymi,
- przewlekłość w przekazywaniu informacji o zmianie stanów należności objętych egzekucją pomiędzy komórkami.

Wyniki przeprowadzonego zadania audytowego wskazują, że stosowane mechanizmy kontroli zapewniają, co do zasady prawidłowe prowadzenie działań przedegzekucyjnych oraz egzekucyjnych, ale nie są w pełni skuteczne w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych zadań. Dodatkowo Zakład w ramach innego zadania audytowego<sup>91</sup> zauważył, że błędnie przypisywano płatnikom odpowiedzialność za przedawnienia, w zakresie sporządzania dokumentów rozliczeniowych z urzędu po okresie przedawnienia, która wynika z porządkowania kont ubezpieczonego, a odpowiedzialność leży po stronie ZUS.

Jednocześnie w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2021 r. wskazano, że zakończono realizację PSP w komórkach dochodów w oddziałach, w zakresie celów strategicznych i kluczowych, co nie było zgodne z oświadczeniami cząstkowymi za 2021 r.<sup>92</sup> i stanem faktycznym. Szczegółowy opis zawarty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. II str. 156-159, t. III str. 83-333, t. V str. 412-452, 496-498)

**2.9.** Zakład podejmował działania w celu zwiększenia skuteczności funkcjonowania oddziałów ZUS w zakresie dochodzenia należności m.in. poprzez prace realizowane w ramach Rady Segmentów Dochodów (od 2022 r. jako Komitet ds. efektywności Zakładu), Komitetów Sterujących, Rady Regionów czy cyklicznych narad, gdzie analizowano i omawiano różnice skuteczności funkcjonowania pracy pomiędzy oddziałami na podstawie prowadzonego cyklicznie opomiarowania terenowych jednostek organizacyjnych. W Raportach Oddziałów Rady Regionów za IV kwartał 2018 wskazano dobre praktyki<sup>93</sup> w zakresie przeciwdziałania przedawnieniom z winy ZUS.

<sup>89</sup> Wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 24 517 462,9 tys. zł z czego odzyskano 3 570 836,3 tys. zł

<sup>90</sup> Zadania zapewniającego nr 5/Z/2022 „Prawidłowość i skuteczność podejmowanych działań w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek”.

<sup>91</sup> Czynności doradcze nr 4/D/2019 „Ustalanie i odpisywanie przedawnionych należności z tytułu składek”.

<sup>92</sup> Dotyczy oświadczeń części oddziałów, Dyrektora DRD oraz Członka Zarządu nadzorującego pion realizacji dochodów.

<sup>93</sup> M.in.: 1) stworzenie autorskiego narzędzia do realizacji i monitoringu celów określonych w karcie PSP; 2) przygotowanie zestawień porównawczych na bazie plików analitycznych – obecne zadłużenie do zadłużenia w poprzednim okresie sprawozdawczym; 3) kontynuacja automatycznego procesu typowania, przydzielania i monitorowania zadań referentowi, który usprawnia m.in. obsługę kont z należnościami zagrożonymi

W celu poprawy kompleksowości i terminowości obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom należności, Prezes ZUS zobowiązał oddziały ZUS do opracowania i realizacji PSP, w których określono kamienie milowe oraz wskaźniki odnoszące się do przyjętych celów strategicznych i kluczowych. PSP realizowano od 2018 r., z pierwotnym terminem zakończenia przewidzianym na koniec 2021 r.

Dodatkowo Dyrektor DRD wydawała wyjaśnienia i wytyczne wskazujące obszary wymagające poprawy, ujednoczenia lub zwiększenia efektywności realizacji. Oddziałom przekazywano również listy kont płatników składek w celu zminimalizowania ryzyka przedawnienia należności z tytułu składek.

Jak podkreśla Dyrektor DRD okres objęty kontrolą przypada na lata, w którym ZUS działał w reżimach sanitarnych, co ma odzwierciedlenie w intensywności i sposobie współpracy. Zakres wymiany informacji był dostosowany do istniejących uwarunkowań i skupiał się głównie na realizacji priorytetowych zadań w tym kluczowych procesów. Ponadto w badanym okresie planowano i monitorowano wdrażanie nowego modelu organizacji pracy, który miał wpływ na skuteczność funkcjonowania oddziałów.

(akta kontroli t. I str. 130-318, t. V str. 420-441)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za rok 2021 w dziale III wskazano, że w 2021 r. została zakończona realizacja PSP w komórkach dochodów w oddziałach w zakresie celów strategicznych i kluczowych, pomimo tego, że PSP były realizowane w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym.

Projekt oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS był przygotowany m.in. na podstawie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez dyrektorów departamentów, oddziałów oraz członków Zarządu Zakładu.

Zarówno Dyrektor DRD, jak również Członek Zarządu Zakładu nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów w swoich oświadczeniach wskazali, że na 2022 r. zaplanowano monitorowanie sposobu realizacji PSP w zakresie obsługi kont i utrzymania standardów dla celów strategicznych i kluczowych.

Według protokołu z posiedzenia Rady Segmentu Dochodów z 10 grudnia 2021 r. Dyrektor DRD wskazała, że do końca 2021 r. zostały osiągnięte cele kluczowe i strategiczne w ramach PSP, z wyjątkiem celu „Obsługa kont nieczynnych za lata 1999-2012”, którego realizacja została przesunięta na koniec 2022 r.

NIK zwraca uwagę, że oprócz nieosiągnięcia celu kluczowego mierzonego wskaźnikiem pn. „Obsługa kont nieaktywnych w latach 1999-2012”, nie osiągnięto również zaprojektowanego w ramach PSP celu strategicznego, mierzonego wskaźnikiem pn. „Dochodzenie należności za ostatnie 5 lat” (w 2021 roku wynosił 89,1% przy wartości docelowej 90%). Ponadto 20 oddziałów ZUS nie osiągnęło co najmniej jednego z pozostałych pięciu standardów z celów strategicznych i kluczowych.

Członek Zarządu nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów wyjaśnił, że PSP na poziomie Zakładu został zamknięty, a mierniki realizacji celów strategicznych i kluczowych stały się stałym elementem zarządzania w ZUS i oceny pracy dyrektorów oddziałów. W wyjaśnieniach wskazał, że ostateczny

---

przedawnieniem; 4) cykliczne ustalanie stanu majątkowych i składników majątkowych, z których można prowadzić egzekucję.

termin zakończenia PSP w obszarze celów strategicznych ustalony został na koniec 2021 r., a celów kluczowych – na koniec 2021 r. i koniec 2022 r.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, wskazać należy, że realizacja PSP w 2022 r. w obszarze celów kluczowych, na co wskazał Członek Zarządu, jednoznacznie świadczy o niezakończeniu realizacji PSP w 2021 r. w komórkach dochodów w oddziałach, w zakresie tych celów. Należy również zauważyć, że kontynuację realizacji PSP w zakresie celów strategicznych w 2022 r. deklarowali dyrektorzy oddziałów Zakładu w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej w 2021 r., w tym na przykład Dyrektor I Oddziału ZUS w Warszawie.

(akta kontroli t. II, str. 132-164, 235-238, 251-253, 257-322, t. III, str. 83-333, t. V, str. 392-394)

2. Centrala Zakładu nie sprawowała wystarczającego nadzoru nad CRNN w zakresie bieżącego aktualizowania zawartych w nim danych przez oddziały ZUS, co było działaniem nierzetelnym.

Na 50 płatników objętych badaniem, których zadłużenie było ujęte w CRNN według stanu na 31 grudnia 2022 r. na łączną kwotę 25 419,5 tys. zł (3,9% łącznego zadłużenia w CRNN), w 30 przypadkach<sup>94</sup> zadłużenie było ujęte w rejestrze pomimo upływu ponad dwóch miesięcy od czasu odpisania całości lub części należności ze stanu i konta płatnika. W skrajnym przypadku upłynęły 82 miesiące od daty przedawnienia i spisania należności ze stanu przy średniej wynoszącej ponad 36 miesięcy. W badanej próbie w przypadku 13 płatników<sup>95</sup> upłynęło ponad 60 miesięcy<sup>96</sup> od czasu zakończenia lub umorzenia postępowania upadłościowego, a mimo to należności nie zostały spisane ze stanu należności i znajdowały się w rejestrze, pomimo ich przedawnienia.

Dyrektor DRD wyjaśniła, że CRNN jest wykorzystywana wyłącznie do pomiaru realizacji zadań w oddziałach ZUS w ramach wskaźnika dochodzenia należności, a zwarte w nich dane nie rzutują negatywnie na realizację ustawowych zadań Zakładu.

Ustosunkowując się do tych wyjaśnień, wskazać należy że brak oddziaływania na realizację zadań ustawowych nie zmienia tego, że nierzetelne dane w CRNN ograniczają zarządczą funkcję tego rejestru, który zgodnie z założeniami miał być wykorzystywany m.in. przy wyliczaniu wskaźnika dochodzenia należności w systemie oceny oddziałów ZUS.

(akta kontroli t. II, str. 52-55a, 62-126, 245-247, t. III, str. 1-6, t. V str. 408)

3. Zakład w latach 2019-2022 nie przeprowadził naborów na nieobsadzone stanowiska inspektorów kontroli płatników składek w liczbie odpowiadającej wolnym etatom, pomimo nieosiągnięcia docelowego wskaźnika zatrudnienia na tych stanowiskach.

Centrala Zakładu była odpowiedzialna za ogłaszanie naborów na stanowisko kandydatów na stanowisko inspektora kontroli płatników składek. Pomimo braków kadrowych w oddziałach ZUS, w 2019 r. Centrala nie przeprowadziła naborów na łącznie 215 nieobsadzonych etatów, w 2020 r. na 223, w 2021 r. na 273 oraz w 2022 r. na 154 stanowiska.

Główny Inspektor Kontroli Zakładu wyjaśnił, że w ramach określenia liczby etatów we wniosku o centralną rekrutację uwzględniano w szczególności prognozowany poziom zatrudnienia, liczbę płatników składek oraz tendencje w tym zakresie. Dodatkowo, szereg kryteriów i organizacja centralnego naboru stanowią proces rozłożony w czasie, a w ramach określenia liczby etatów przeznaczonych do rekrutacji uwzględniano również możliwości sprawnego przeprowadzenia

<sup>94</sup> Zadłużenie wg CRNN wynosiło 17 906,5 tys. zł.

<sup>95</sup> Zadłużenie wg CRNN wynosiło 5030 tys. zł.

<sup>96</sup> W skrajnym przypadku 196 miesięcy.

czynności związanych z przygotowaniem do egzaminu kwalifikacyjnego oraz realizacji zadań służbowych.

W ocenie NIK trudności z osiągnięciem zakładanego poziomu zatrudnienia w komórkach kontroli płatników składek uzasadniały ogłaszanie i prowadzenie częstych rekrutacji lub też urealnienie wskaźnika etatyżacji, który od 2011 r. do 2019 r. był utrzymywany na poziomie 1622 etatów, a w IV kwartale został zmniejszony do poziomu 1616 etatów. Skutkiem przywołanej nieprawidłowości była m.in. realizacja mniejszej liczby kontroli względem założeń i wytycznych.

(akta kontroli t. II, str. 132-138, 181-189, 333-343, 381-384, t. III, str. 388-396, 418-419)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2022 Centrala ZUS podejmowała działania na rzecz wspierania procesu dochodzenia należności z tytułu składek oraz udzielania ulg w ich spłacie, m.in. poprzez monitoring efektywności pracy oddziałów z wykorzystaniem wskaźników takich jak: wskaźnik ściągalskości należności składkowych oraz terminowości wydawania tytułów wykonawczych. Podejmowane były również działania zarządcze mające na celu usprawnienie realizacji przez oddziały ZUS zadań, w tym: przekazywanie do oddziałów Zakładu listy kont płatników składek do obsłużenia w związku z ryzykiem wystąpienia przedawnienia należności.

Kwota należności nieobjętych żadnymi działaniami egzekucyjnymi w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła od 13 249 029,9 tys. zł (2022 r.) do 17 928 423,0 tys. zł (2020 r.). W kontrolowanym okresie odnotowano spadek należności nieobjętych żadnymi działaniami egzekucyjnymi z 41,0% w 2019 r. do 34,5% w 2022 r., przy przejściowym wzroście w 2020 r. do 47,5% co było następstwem epidemii COVID-19. W kontrolowanym okresie nastąpił także wzrost kwoty należności przedawnionych z winy ZUS o 100,7%. W związku z nieumarzeniem całkowicie nieściągalnych należności z tytułu składek w przypadku płatników, wobec których zakończono postępowanie upadłościowe, stan należności w ewidencji księgowej był zawyżony względem stanu faktycznego. W kontrolowanym okresie w Zakładzie kontrola zarządcza w obszarze dochodzenia należności funkcjonowała w ograniczonym stopniu, ponadto w treści oświadczenia Prezesa ZUS o stanie kontroli zarządczej w 2021 r. wskazano niezgodną ze stanem faktycznym informację o zakończeniu realizacji w oddziałach ZUS programów stabilizacji pracy w komórkach odpowiedzialnych za dochody.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Zapewnienie poprawności informacji na kontach płatników składek w zakresie kodu tytułu ubezpieczenia 0540.
2. Bieżące prowadzenie CRNN zapewniające rzetelność gromadzonych w nim danych, w związku z wykorzystywaniem ich do pomiaru sprawności realizowanych przez oddziały zadań w zakresie poziomu dochodzenia należności.
3. Zintensyfikowanie działań mających na celu zwiększenie zatrudnienia inspektorów kontroli płatników składek w odniesieniu do przyjętego docelowego poziomu zatrudnienia w ZUS.



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 29 września 2023 r.

Kontrolerzy  
Konrad Kostępski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

/-/

.....  
*podpis*

Iwona Pachnik  
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
*podpis*

Michał Przybylski  
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny  
p.o. Dyrektor  
Dariusz Rogowski

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny  
p. o. Dyrektor  
Dariusz Rogowski

.....  
*podpis*