



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.04.2023

**Pani**  
**Donata Szopińska-Frańczak**  
**Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**  
**Oddział w Płocku**  
Al. Stanisława Jachowicza 1  
09-402 Płock

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.152.2023  
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 11 października 2023 r.

P/23/032 Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Płocku <sup>1</sup> Al. Stanisława Jachowicza 1, 09-402 Płock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Donata Szopińska-Frańczak, Dyrektor O/ZUS w Płocku, od 1 grudnia 2020 r. oraz p.o. Dyrektor O/ZUS w Płocku, od dnia 1 grudnia 2019 r. do 30 listopada 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Beata Pawlińska-Wiak, Dyrektor O/ZUS w Płocku, od 1 sierpnia 2017 r. do 30 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek. 2. Dochodzenie należności z tytułu składek i udzielania ulg w ich spłacie.
Okres objęty kontrolą	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. Adrian Przepiórka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/34/2023 z dnia 9 maja 2023 r. 2. Mateusz Pastuszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/33/2023 z dnia 9 maja 2023 r.

(akta kontroli tom 1, str. 1-2)

<sup>1</sup> Dalej: Oddział lub O/ZUS w Płocku.

<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 Oddział w sposób prawidłowy weryfikował zgłaszanie do ubezpieczenia i uprawnienia do korzystania z ulg w opłacaniu składek. W badanym okresie skuteczność dochodzenia składek kształtowała się każdorazowo na poziomie ponad 80%. Wskaźniki poprawności obsługi kont płatników składek i efektywności zawieranych układów ratałnych, w każdym z kwartałów z badanego okresu przekraczały odpowiednio 90% oraz 98%.

Pogorszeniu uległa natomiast zarówno terminowość wystawiania tytułów wykonawczych, która spadła z 85,7% w IV kwartale 2019 r. do 60,8% w IV kwartale 2022 r., jak i efektywność egzekucji – z 58,5% w IV kwartale 2019 r. do 53,6% w IV kwartale 2022 r. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na odpisaniu dwóch z pięciu objętych analizą wniosków o przedawnione należności o łącznej wartości 4958,7 tys. zł w terminie 152 i 191 dni od upływu terminu przedawnienia / skorygowania należności, co stanowiło naruszeniem art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup> oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup> oraz dopuszczenia do przedawnienia należności na kwotę 6,7 tys. zł z winy Oddziału.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą liczba płatników składek zmniejszyła się ze 173 038 na koniec 2019 r. do 106 611 na koniec 2022 r. Liczba kont aktywnych płatników składek wzrosła z 56 956 na koniec 2019 r. do 59 893 na koniec 2022 r., natomiast liczba kont nieaktywnych zmniejszyła się ze 116 082 do 46 718. Dyrektor O/ZUS w Płocku wyjaśniła, że spadek liczby nieaktywnych kont płatników składek spowodowany był centralnym przyporządkowaniem kont trwale nieaktywnych<sup>7</sup> do wydzielonej jednostki w skali kraju.

(akta kontroli tom 1, str. 5 – płyta CD nr 1, 40, 63)

Liczba nowych płatników składek oraz wyrejestrowanych wynosiła: 5715 i 7843 w 2019 r., 5037 i 6413 w 2020 r., 5230 i 6697 w 2021 r. oraz 5645 i 8637 w 2022 r.

(akta kontroli tom 1, str. 63-64)

W zakresie weryfikacji prawidłowości zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego w O/ZUS w Płocku obowiązywały wprowadzone zarządzeniami Prezes ZUS<sup>8</sup> procedura do procesu 2.1 Orzecznictwo w sprawach ubezpieczeń, składek i właściwego ustawodawstwa oraz procedura do procesu 2.2 ustalanie danych na kontaktach.

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm., dalej: ustawa o sus.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. dalej: uor

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Konta trwale nieaktywne to konta, na których po upływie 60 miesięcy od daty wyrejestrowania jest saldo 0. W przypadku wznowienia działalności, konto jest przyporządkowywane do Oddziału zgodnie z siedzibą płatnika.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 26 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 2.1 Orzecznictwo w sprawach ubezpieczeń, składek i właściwego ustawodawstwa oraz zarządzenie nr 27 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 2.2 Ustalanie danych na kontaktach.

Głównym źródłem pozyskiwania przez Oddział danych dotyczących niespełnienia obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej były informacje uzyskiwane od pracowników ZUS zajmujących się obsługą klientów. Dodatkowo pracownicy Wydziału Ubezpieczeń i Składek<sup>9</sup> w ramach bieżącej pracy za pomocą aplikacji D6<sup>10</sup> identyfikowali nieprawidłowości na kontach płatnika. Typ błędu „brak DRA” zaimplementowany w aplikacji D6 pozwalał na identyfikację spraw, w których odnotowano brak zgłoszenia do ubezpieczeń przez osobę prowadzącą działalność<sup>11</sup> w sytuacji zaewidencjonowania w systemie dokumentu zgłoszeniowego płatnika składek<sup>12</sup> na podstawie wpisu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej<sup>13</sup>.

Zastępca dyrektora ds. dochodów oraz Naczelnik Wydziału UBS 1 w zastępstwie Dyrektora O/ZUS w Płocku wyjaśniły, że Oddział otrzymywał także od innych organów<sup>14</sup> informacje o osobach prowadzących działalność bez wpisu do CEIDG. W takich przypadkach nie miał jednak podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego w zakresie podlegania ubezpieczeniom. Brak wpisu do CEIDG oznaczał brak tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym.

(akta kontroli tom 1, str. 64, 77-78, tom 2, str. 2)

Na koniec lat 2019-2022 z ulgi na start skorzystało odpowiednio: 2396, 2306, 2710 oraz 2331 płatników składek. Szacunkowe zmniejszenie wpływów składkowych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne z tego tytułu dla płatników składek, których siedziba podlegała pod O/ZUS w Płocku wynosiło kolejno: 5613,4 tys. zł, 6246,3 tys. zł, 8118,4 tys. zł oraz 7616,9 tys. zł<sup>15</sup>. Z kolei w 2021 r. zmniejszenia przychodów w wyniku korzystania ze zwolnienia w opłacaniu składek na podstawie art. 31zo ust. 12 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>16</sup> wyniosły 1288 tys. zł<sup>17</sup>.

W przypadku ulgi na start analizą objęto dane z raportów do monitorowania płatników według stanu na 31 grudnia 2019 r. i 31 grudnia 2022 r., a w zakresie ulgi udzielanej na podstawie art. 31zo ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 dane z zestawienia z Kompleksowego Systemu Informatycznego<sup>18</sup> według stanu na 31 grudnia 2021 r. Analiza ww. danych wykazała, że wszystkie podmioty prowadziły działalność, która uprawniała je do korzystania z ww. ulgi.

(akta kontroli tom 1, str. 36-37, 190)

Główny Inspektor Kontroli ZUS<sup>19</sup> przekazywał rokrocznie założenia i parametry kontroli płatników składek. W 2022 r. zidentyfikował w nich m.in. ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć w zakresie udzielonego płatnikowi składek wsparcia mającego na celu ochronę zatrudnienia oraz zmniejszenie obciążeń i zachowanie płynności finansowej w ramach Tarczy antykryzysowej. O/ZUS w Płocku uwzględnił je przy tworzeniu miesięcznych planów kontroli. Ponadto w aplikacji BRDKP zdefiniował i przeliczył pięć ryzyk w zakresie wsparcia mającego na celu ochronę zatrudnienia, zmniejszenie i zachowanie płynności finansowej w ramach Tarczy antykryzysowej.

<sup>9</sup> Dalej: UBS.

<sup>10</sup> Analiza konta płatnika.

<sup>11</sup> Formularz ZUS ZUA/ZZA.

<sup>12</sup> ZUS ZFA.

<sup>13</sup> Dalej: CEIDG.

<sup>14</sup> Np. urzędów skarbowych i urząd miasta.

<sup>15</sup> Ulga obliczona jako suma składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe oraz wypadkowe) należnych od kwot 30% minimalnego wynagrodzenia w danym roku.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm. Dalej: ustawa o przeciwdziałaniu Covid-19.

<sup>17</sup> Z uwagi na niewielką liczbę wniosków, statystyka prowadzona była bez podziału na oddziały ZUS.

<sup>18</sup> Dalej: KSI.

<sup>19</sup> Dalej: GIK ZUS.

Zastępca dyrektora ds. dochodów oraz Naczelnik Wydziału UBS 1 w zastępstwie Dyrektora O/ZUS w Płocku wyjaśniły, że w trakcie bieżącej pracy przy weryfikacji zasadności zgłoszenia do ubezpieczeń pracownicy UBS identyfikowali nieprawidłowości w zakresie stosowania ulgi na start. Kolejnym źródłem informacji o nieprawidłowościach w ww. zakresie były zlecenia z innych komórek merytorycznych, m.in. z komórek rozliczeń kont płatników składek<sup>20</sup>, wnioski płatników i ubezpieczonych oraz informacje przekazywane z sali obsługi klientów. Na podstawie zapisów w aplikacjach interakcyjnych, tj. Punkt Informacyjny (PI), obsługa konta ubezpieczonego (OU) oraz analiza konta płatnika (D6) weryfikowano sytuację na koncie płatnika/ubezpieczonego. W powyższych aplikacjach sprawdzano okresy podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie poprzedzającym zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego w związku z korzystaniem z ulgi na start. W uzasadnionych przypadkach Oddział prowadził postępowania administracyjne w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup> zakończone wydaniem decyzji administracyjnej. W tym zakresie nie prowadzono jednak ewidencji spraw.

(akta kontroli tom 1, str. 37-38, tom 2, str. 329 - płyta CD nr 4)

Płatnicy pod rygorem odpowiedzialności karnej składali oświadczenia o zwolnieniu z obowiązku opłacania składek na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. W wyniku przeprowadzonych za okres od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r. kontroli O/ZUS w Płocku nie stwierdził nieprawidłowości, we wnioskach płatników, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadzili przeważającą działalność według rodzaju PKD wskazanego w art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.

Od kwietnia 2022 r. Wydział Kontroli Płatników Składek w ramach kontroli okresowych, realizował kontrole, których zakres obejmował prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do ZUS we wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacania składek złożonego na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Zastępca dyrektora ds. dochodów oraz Naczelnik UBS 1 w zastępstwie Dyrektora O/ZUS w Płocku wyjaśniły, że w 2023 r. Oddział planuje przystąpić do losowej weryfikacji rozpatrzonych wniosków o zwolnienie z opłacania składek.

(akta kontroli tom 2, str. 329 – płyta CD nr 4, tom 2, str. 3)

**1.2.** W latach 2019-2022 w ZUS obowiązywała ustanowiona zarządzeniem Prezes ZUS<sup>22</sup> procedura do procesu 5.1 Kontrola Płatnika Składek.

W badanym okresie O/ZUS w Płocku skontrolował 2047 płatników składek (831 kontroli w 2019 r., 175 kontroli w 2020 r., 456 kontrole w 2021 r. oraz 585 kontroli w 2022 r.)<sup>23</sup>. Spośród nich 1655, tj. 80,9% było kontrolami wynikowymi. Zastępca dyrektora ds. dochodów wyjaśniła, że spadek liczby przeprowadzonych w latach 2020-2022 kontroli względem liczby kontroli z 2019 r. spowodowany był m.in. ogłoszeniem stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 oraz zmniejszeniem liczby inspektorów ZUS, którzy przeprowadzali kontrolę. Planowanie kontroli w O/ZUS w Płocku było zgodne z założeniami i parametrami GIK<sup>24</sup>.

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

<sup>21</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: kpa.

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 32 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 5.1. Kontrola płatnika składek, ze zm.

<sup>23</sup> Były to kontrole okresowe problemowe, koordynowane przez Centralę ZUS, na podstawie typowania w aplikacji BRKP oraz kontrole doraźne.

<sup>24</sup> Zgodnie z założeniami planowania kontroli GIK przygotowując plan kontroli należało uwzględnić obowiązek uzyskania stopnia skontrolowania płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń społecznych 21 i więcej ubezpieczonych na poziomie co najmniej 90%.

W 2019 r. u płatników zatrudniających 201-500 ubezpieczonych O/ZUS w Płocku przeprowadził o dwie kontrole mniej niż wynikało to z założeń i paramentów GIK ZUS. W pozostałym zakresie w roku 2019 i 2022<sup>25</sup> liczba przeprowadzonych kontroli u płatników zatrudniających powyżej 21 ubezpieczonych była równa lub wyższa od ilości przyjętej założeniami i parametrami GIK ZUS. W 2019 i 2022 realizacja planu kontroli kształtowała się odpowiednio na poziomie: 104,4%<sup>26</sup> oraz 106,9%.

Zastępca dyrektora ds. dochodów wyjaśniła, że z przyczyn niezależnych od Oddziału w 2019 r. zmniejszyła się liczba inspektorów kontroli, co było przyczyną zmiany planu kontroli. Natomiast niezrealizowanie dwóch kontroli spowodowane było prowadzeniem przez inspektorów kontroli innych wcześniej zaplanowanych kontroli.

(akta kontroli tom 1, str. 39 – płyta CD nr 2, 48-49, 186, 192, 217-218)

W okresie objętym kontrolą docelową poziom zatrudnienia inspektorów kontroli w Oddziale<sup>27</sup> wynosił 33 etaty. Według stanu na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą etatyzacja na tych stanowiskach wynosiła odpowiednio: 26 inspektorów, 26 inspektorów i dwóch kandydatów, 25 inspektorów i dwóch kandydatów oraz 28 inspektorów i pięciu kandydatów.

(akta kontroli tom 1, str. 216, tom 2, str. 329 - płyta CD nr 4)

Szczegółową analizą objęto łącznie 16 kontroli (osiem przeprowadzonych u płatników zgłaszających co najmniej 501 ubezpieczonych, trzy przeprowadzone u płatników zgłaszających od 201 do 500 ubezpieczonych oraz pięć przeprowadzonych u płatników zgłaszających od 201 do 500 ubezpieczonych). W wyniku badania stwierdzono, że:

- termin realizacji kontroli wynosił od 12 do 30 dni. W trzech przypadkach okres przeprowadzenia kontroli przekraczał od trzech do sześciu dni czas realizacji poszczególnych rodzajów kontroli, który przyjęto w przekazanych przez GIK ZUS założeniach i parametrach planowania kontroli płatników składek. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że zakresy kontroli, liczba ubezpieczonych zgłaszanych przez płatników składek do ubezpieczeń społecznych, stopień skomplikowania kontrolowanych zagadnień, okres obejmowany kontrolą oraz zakres materiału do weryfikacji nie zawsze pozwalał na realizację kontroli zgodnie z przyjętym normatywem. W żadnej z przeprowadzonych kontroli nie został przekroczony maksymalny czas trwania kontroli wynikający z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców<sup>28</sup>. Każde przekroczenia normatywu było weryfikowane i we wszystkich trzech przypadkach analiza materiału pokontrolnego wykazała zasadność przekroczenia normatywu kontroli ze względu na liczbę ubezpieczonych, tj. 213,585 i 1297, wyniki finansowe kontroli, rodzaj ustaleń kontroli oraz liczba dowodów zgromadzonych podczas kontroli;
- zakres kontroli dotyczył m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany był Zakład 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 przeciwdziałaniu COVID-19;
- łączny rezultat finansowych nieprawidłowości stwierdzonych podczas przeprowadzonych kontroli wynosił 303,2 tys. zł, w tym przypis – 129,8 tys. zł, odpis – 87,3 tys. zł, nadpłaty świadczeń – 51,3 tys. zł, niedopłaty w świadczeniach 24,5 tys. zł oraz różnice w rozliczaniu świadczeń – 10,3 tys. zł;

<sup>25</sup> Lata 2020 i 2021 zostały wyłączone z analizy z uwagi na okres trwania pandemii COVID-19.

<sup>26</sup> W 2019 r. dokonano korekty planu kontroli. Wykonanie uwzględnia plan po zmianach.

<sup>27</sup> Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Zasad Postępowania Oddziałów Zakładu Wynikających ze Standaryzacji Zatrudnienia w Obszarze Kontroli Płatników Składek z 25 maja 2011 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

- różnice w opłacaniu składek w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości zostały uregulowane przez płatników w ciągu 30 dni od przekazania zawiadomienia o wynikach kontroli. Pracownicy ZUS monitorowali to w systemie KSI ZUS.

(akta kontroli tom 1, str. 176, 219-223)

**1.3.** Głównym źródłem pozyskiwania informacji w zakresie naruszania zasad realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego były zawiadomienia otrzymywane z Państwowej Inspekcji Pracy<sup>29</sup>. Współpraca PIP z ZUS odbywała się na podstawie porozumienia z 5 listopada 2010 r. między Prezesem ZUS a Głównym Inspektorem Pracy w sprawie współdziałania organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy.

W kontrolowanym okresie Oddział PIP w Płocku 48 pismami (17 pism w 2019 r., 11 w 2020 r., osiem w 2021 r. oraz 12 w 2022 r.) poinformował Oddział o wynikach kontroli, a także nieprawidłowościach dotyczących legalności zatrudnienia oraz ubezpieczeń społecznych.

Z kolei w latach 2019-2022 Powiatowy Urząd Pracy w Płocku<sup>30</sup> zidentyfikował dwie sprawy, które wzbudziły uzasadnione podejrzenia naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych. W obu przypadkach poinformował o tym fakcie Oddział.

Oddział otrzymywał również informacje o naruszeniu zasad realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego od innych podmiotów, takich jak np. urząd skarbowy, straż miejska, straż graniczna, a także od sygnalistów. Na ich podstawie w uzasadnionych przypadkach wystąpienia nieprawidłowości podjął kontrolę lub przekazywał te informacje do innych organów celem wyjaśnienia.

O/ZUS w Płocku nie prowadził ewidencji w zakresie kwot należności odzyskanych z tytułu przekazanych informacji o naruszeniu zasad opłacania składek od innych podmiotów.

Badaniem objęto wszystkie przypadki naruszenia przepisów zgłoszonych do O/ZUS w Płocku przez Oddział PIP w Płocku oraz PUP w Płocku. Wykazało ono, że Oddział po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach każdorazowo podejmował działania, których celem było dochodzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. O ich wynikach informował Oddział PIP oraz PUP w Płocku.

(akta kontroli tom 1, str. 12-13, 15-16, 18-33, 51-53, 65-70)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działania O/ZUS w Płocku dotyczące sprawdzania zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Stan należności z tytułu składek wzrósł z 421 789,9 tys. zł na koniec 2019 r. do 542 648,4 tys. zł na koniec 2022 r., tj. o 28,6%<sup>31</sup>. Natomiast liczba dłużników zwiększyła się z 22 371 na koniec 2019 r. do 24 448<sup>32</sup> na koniec 2022 r., tj. o 9,3%.

W zakresie weryfikacji prawidłowości i terminowości działań dotyczących obsługi kont płatników składek podejmowanych przez pracowników komórek rozliczeń kont

<sup>29</sup> Dalej: Państwowa Inspekcja Pracy.

<sup>30</sup> PUP w Płocku.

<sup>31</sup> Na koniec 2020 r. i 2021 r. stan należności z tytułu składek wynosił odpowiednio: 480 250,9 tys. zł i 513 509,1 tys. zł.

<sup>32</sup> Liczba kont z zadłużeniem  $\geq 0,01$  zł.

płatników składek w ZUS w Płocku, obowiązywały procedura do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika<sup>33</sup>.

(akta kontroli tom 1, str. 39 – płyta CD nr 2, 116, 177)

Kontrolą objęto 12 z 30 największych dłużników w latach 2019-2022. Łączna wartość zadłużenia objętych próbą dłużników wynosiła kolejno: 30 731,7 tys. zł, 47 473,5 tys. zł, 53 448,4 tys. zł oraz 55 431,4 tys. zł, co stanowiło 7,3%, 9,9%, 10,4% oraz 10,2% zadłużenia wszystkich dłużników w poszczególnych latach. Badanie akt dłużników wykazało, że:

– u jednego z dłużników w 2020 r. w zakresie dwóch decyzji oraz trzech upomnień<sup>34</sup> przekroczono od ośmiu do 170 dni termin przeglądu konta określony w standardzie częstotliwości<sup>35</sup>, zgodnie z którym konto płatnika powinno zostać podjęte do obsługi nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, z wyłączeniem kont z aktywnym tytułem wykonawczym, na które wpłynęły wpłaty na indywidualny numer rachunku składowego (WRI).

Zastępca dyrektora ds. dochodów O/ZUS w Płocku wyjaśniła m.in., że niedotrzymanie terminu wynikającego z przyjętych standardów częstotliwości spowodowane było pandemią Covid-19. W tym czasie działania Oddziału koncentrowały się przede wszystkim na udzielaniu pomocy przedsiębiorcom mającym problemy finansowe;

– w RKS przed każdym wystawieniem dokumentu, sporządzeniem noty księgowej czy rozliczaniem konta, prowadzono analizy dokumentów rozliczeniowych, wpłat i not księgowych. RKS uzgadniał obroty i salda środków wpływających na rachunek bankowy dedykowany do obsługi wpływów egzekucyjnych Oddziału;

– w przypadku dwóch dłużników<sup>36</sup> tytuły wykonawcze zostały wystawione z przekroczeniem terminów wynikających z procedur<sup>37</sup>. U jednego z nich Oddział przekroczył od 18 do 200 dni termin wystawienia ośmiu tytułów wykonawczych<sup>38</sup>, co naruszało terminy wskazane w procedurze 3.1 Obsługa salda konta płatnika. Spowodowane było to trwającą w tym okresie pandemią.

W przypadku drugiego dłużnika Oddział przekroczył o 26 dni termin wydania jednego tytułu wykonawczego<sup>39</sup>, który określono w rozdziale IV ust. 4 pkt 1 załącznika nr 3 do procedury do procesu 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

Zastępca Dyrektora O/ZUS w Płocku wyjaśniła że opóźnienie w wystawieniu tytułu wykonawczego spowodowane było prowadzonym przez Sąd Rejonowy w Białymstoku przyspieszonym postępowaniem układowym dłużnika. Oddział w pierwszej kolejności zgłosił należności do restrukturyzacji, po czym wystawił tytuł wykonawczy na należności nie podlegające restrukturyzacji.

(akta kontroli tom 1, str. 39 – płyta CD nr 2, 40-45, 105-106, 160-173, 224-239, tom 2 str. 238-328, 329 – płyta CD nr 4)

**2.2.** Liczba i kwota realizowanych ulg w opłacaniu należności na koniec lat 2019-2022 wynosiła odpowiednio: 1175 i 53 736,3 tys. zł, 1280 i 91 606,2 tys. zł, 1212 i 90 933 tys. zł oraz 1172 i 85 913,9 tys. zł. Przyznawanie i realizacja ulg w formie umów

<sup>33</sup> Wprowadzona zarządzeniem nr 28 Prezesa ZUS z 31 marca 2017 r., ze zm.

<sup>34</sup> Decyzja nr 280071DZPDZ20/000909, 280071DZPDZ20/00542 i upomnienia nr: UPM28002001326, UPM28002001327, UPM28002001328.

<sup>35</sup> Załącznik nr 3 Instrukcja analizy konta płatnika do procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika, wprowadzonej zarządzeniem Prezesa ZUS z 8 stycznia 2020 r., ze zm.

<sup>36</sup> NIP dłużników: 7742786436 oraz 7010258270.

<sup>37</sup> Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika oraz procedury do procesu 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

<sup>38</sup> Tytuły wykonawcze: TW280020001460, TW280020001461, TW280020003845, TW280020003846, TW280020003847, TW280020003848, TW280020003849, TW280020003850.

<sup>39</sup> Tytuł wykonawczy TW4280619005257.



o rozłożeniu należności składkowych na raty lub odroczenia terminu płatności regulowała procedura do procesu 4.1 Obsługa Ulg i Umorzeń<sup>40</sup>.

(akta kontroli tom 1, str. 39 – płyta CD nr 2, 253)

Kontrolą objęto pięciu dłużników z 30 największych dłużników, z którymi zawarto umowy o odroczeniu płatności składek lub rozłożeniu na raty. W stosunku do jednego z nich prowadzone były postępowania egzekucyjne przed udzieleniem ulgi, a jeden należał do tzw. „podmiotów strategicznych”<sup>41</sup>.

Analizą objęto 13 z 44 umów zawartych w latach 2019-2022<sup>42</sup> z objętymi kontrolą dłużnikami. Łączna kwota udzielonych ulg<sup>43</sup> wynosiła 27 128,2 tys. zł, co stanowiło 8,4% wartości ogółu zawartych umów o odroczeniu płatności składek lub rozłożeniu na raty. Analiza ww. umów wykazała, że:

- wewnętrzne wnioski przygotowano rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi wzorami<sup>44</sup>, w oparciu o przeprowadzoną analizę finansową oraz jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń<sup>45</sup>;
- w jednym przypadku zadłużenie w kwocie 3700,5 tys. zł zostało spłacone, natomiast w czterech przypadkach udzielenie ulg nie zmniejszyło zadłużenia płatników. Zadłużenie na koniec 2022 r. zwiększyło się od 8%, do 1692,5%<sup>46</sup>. Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że sytuacja każdego płatnika rozpatrywana była indywidualnie w zależności od stanu faktycznego. Przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie pomocy w spłacie należności z tytułu nieopłaconych składek Oddział uwzględniał możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

- w przypadku trzech umów<sup>47</sup> dotyczących rozłożenia składek na raty, płatnicy nieterminowo opłacali raty. Przekroczenia terminu zapłaty wynosiły od jednego do 30 dni.

Zastępca dyrektora ds. dochodów O/ZUS w Płocku wyjaśniła, że raz na miesiąc kontaktowano się telefonicznie z płatnikiem, który nieterminowo opłacał raty z układu ratalnego. Ponadto zaznaczyła, że w przypadku braku reakcji, wysyłano do płatnika informacje i wezwania o braku należnych składek i rat;

- w jednym przypadku<sup>48</sup> dłużnik nieterminowo opłacał wszystkie raty oraz składki bieżące. Nieopłacenie przez niego 14 z 36 raty skutkowało zerwaniem układu ratalnego. O/ZUS w Płocku wysyłał płatnikowi przypomnienia informujące o nieterminowej wpłacie składki w terminach od czterech do 21 dni od okresu wymagalności opłacenia składki. Z kolei od wysłania ostatniego pisma przypominającego do zawiadomienia o zerwaniu układu ratalnego minęło 14 dni;

<sup>40</sup> Zarządzenie nr 29 Prezesa ZUS z 31 marca 2017 r., ze zm.

<sup>41</sup> Podmioty, które ze względu na interes publiczny nie powinny zaprzestać działalności np.: szpitale.

<sup>42</sup> Po trzy umowy zawarte z każdym dłużnikiem. W dwóch przypadkach w kontrolowanym okresie zawarto dwie umowy.

<sup>43</sup> Siedem umów dotyczyło odroczenia terminu płatności składek, a sześć umów rozłożenia składek na raty. W tym trzy umowy zawarte na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.

<sup>44</sup> Wzory nr 23, 32, 55 stanowią załączniki do procedury 4.1 Obsługa Ulg i umorzeń.

<sup>45</sup> Załącznik nr 7 do procedury 4.1 Obsługa ulg i umorzeń.

<sup>46</sup> W przypadku płatnika ze wzrostem zadłużenia o 1692% problemy z płatnościami wystąpiły w 2020 r. W kwietniu 2020 r. złożono pierwszy wniosek o odroczenie terminu płatności. O udzielenie ulgi płatnik występował jeszcze kilkakrotnie. Obecnie płatnik realizuje układ zatwierdzony przez Sąd Rejonowy w Płocku postanowieniem z 14 lutego 2022 r., zgodnie z którym spłaca należności finansowane przez płatnika za okres 05/2020-09/2021 oraz układ ratalny zawarty z ZUS – aneks nr 2 do umowy 280000/02007/21, zgodnie z którym spłaca należności za okres 09/2020-07/2021 w części finansowanej przez ubezpieczonych (kolejna rata nr 22 płatna do 20 lipca 2023r.). Zadłużenie na 31 grudnia 2022 r. wynosiło 6909,8 tys. zł, natomiast na 10 lipca 2023 r. płatnik posiada zadłużenie w kwocie 5397,7 tys. zł. Płatnik wywiązuje się ze spłaty zawartych układów ratalnych, co skutkuje zmniejszaniem zadłużenia na koncie płatnika.

<sup>47</sup> Umowa nr 280000/02007/21 z 10 września 2021 r., umowa nr 280000/00283/21 z 29 stycznia 2021 r., umowa nr 280000/00284/21 z 29 stycznia 2021 r.

<sup>48</sup> Umowa nr 280000/00284/21 z dnia 29 stycznia 2021 r.

- we wszystkich badanych umowach dotyczących odroczenia terminu płatności składek, płatnicy terminowo dokonywali wpłat;
- w trakcie realizacji ośmiu umów<sup>49</sup> płatnicy opłacali bieżące składki nieterminowo.  
(akta kontroli tom 1, str. 103-105, 174, 178-180, 239-254, tom 2 str. 31-163, 329 – płyta CD nr 4)

**2.3.** W poszczególnych latach objętych kontrolą O/ZUS w Płocku wystawił odpowiednio: 23 558, 12 900, 22 820 i 36 378 upomnień oraz kolejno: 60 742, 38 410, 48 963, 52 034 tytułów wykonawczych, w tym w ramach egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych<sup>50</sup> 3519, 3293, 1870, 652, egzekucję własną ZUS 56 581, 34 393, 45 979, 50 105 oraz egzekucję sądową oraz zgłoszenie wierzytelności do syndyków masy upadłościowej 642, 724, 1114 oraz 1277.

Łączna wartość wystawionych tytułów wykonawczych w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła 148 316,3 tys. zł, 68 204 tys. zł, 100 990,4 tys. zł oraz 157 175,4 tys. zł, z czego w ramach egzekucji prowadzonej przez NUS 2493,3 tys. zł, 1736 tys. zł, 1580,9 tys. zł oraz 782,4 tys. zł, egzekucji własnej ZUS 108 057,7 tys. zł, 61 891,1 tys. zł, 93 776,4 tys. zł, i 143 721,4 tys. zł, a także egzekucji sądowej oraz zgłoszeń wierzytelności do syndyków masy upadłościowej 37 765,3 tys. zł, 4576,8 tys. zł, 5633,2 tys. zł oraz 12 671,6 tys. zł.

W latach 2019-2022 kwoty odzyskane przez organy egzekucyjne wynosiły odpowiednio: 32 094,7 tys. zł, 15 948,2 tys. zł, 10 715,7 tys. zł oraz 35 602,5 tys. zł, z czego w ramach egzekucji własnej ZUS odzyskano kolejno: 30 796,4 tys. zł, 14 918,9 tys. zł, 10 042,3 tys. zł oraz 34 746,9 tys. zł, egzekucji prowadzonej przez NUS: 621,7 tys. zł, 389,1 tys. zł, 408,9 tys. zł oraz 354,9 tys. zł i egzekucji sądowej oraz zgłoszeń wierzytelności do syndyków masy upadłościowej: 676,6 tys. zł, 640,2 tys. zł, 264,5 tys. zł oraz 500,6 tys. zł.

W zakresie dochodzenia należności obowiązywały ustanowione zarządzeniami Prezes ZUS<sup>51</sup> procedura do procesu 4.2 przymusowe dochodzenie należności oraz procedura do procesu 4.3 zabezpieczenia należności, sankcje i inne środki dyscyplinujące. Dokumentacja oraz prowadzenie sprawy w zakresie dochodzenia należności dostępne były w aplikacjach FW, ARS oraz TWZA<sup>52</sup>.

(akta kontroli tom 1 str. 111-112, 180, 182-185)

Szczegółowym badaniem objęto 10 spośród 30 największych dłużników, wobec których prowadzono egzekucję. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. należności podmiotów objętych badaną próbą wynosiły 22 126,7 tys. zł. Stwierdzono, że:

- w przypadku dwóch dłużników<sup>53</sup>, wobec których prowadzona była egzekucja w ośmiu z 284 objętych kontrolą tytułów wykonawczych przekroczono ustanowiony procedurą 3.1 Obsługa salda konta płatnika<sup>54</sup> 90 dniowy termin na ich wystawienie. Zastępca dyrektora ds. dochodów wyjaśniła, że przekroczenie terminu związane było z wystawieniem ww. tytułów w 2020 r. w okresie pandemii;

<sup>49</sup> Dotyczy trzech umów o rozłożenia na raty: umowa nr 280000/02007/21 z 10 września 2021 r., umowa nr 280000/00283/21 z 29 stycznia 2021 r., umowa nr 280000/00284/21 z 29 stycznia 2021 r. oraz pięciu umów o odroczenie terminu płatności: umowa nr 280000/00396/22O z 8 kwietnia 2022 r., umowa nr 280000/01263/22O z 08 grudnia 2022 r., umowa nr 280000/01524/21 z 28 czerwca 2021 r., umowa nr 280000/00494/22O z 10 maja 2022 r., umowa nr 280000/01248/22O z 12 grudnia 2022 r.

<sup>50</sup> Dalej: NUS.

<sup>51</sup> Zarządzenie nr 29 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. ze zm. oraz zarządzenie nr 30 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. ze zm.

<sup>52</sup> Aplikacja FW jest komponentem systemu KSI ZUS, z kolei ARS i TWZA są autorskimi aplikacjami ZUS. Ich funkcjonalności umożliwiały m.in. postępowania wobec osób trzecich i następców prawnych, wystawianie tytułów wykonawczych, zawiadomień o zajęciu prawa majątkowego oraz obsługę przymusowego dochodzenia należności w ramach egzekucji na rzecz innych wierzycieli (zbieg administracyjny i administracyjno-sądowy).

<sup>53</sup> Tytuły wykonawcze nr: TW1280020002082, TW1280020002083, TW1280020002084, TW1280020000846, TW1280020000847, TW1280020000848, TW1280020000849, TW1280020001761.

<sup>54</sup> Załącznik nr 5 Instrukcja likwidacji zadłużenia do procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

- O/ZUS w Płocku dokonywał rzetelnej analizy stanu majątkowego dłużnika w oparciu o akta płatnika oraz informacje znajdujące się w aplikacjach stanowiących elementy systemu KSI ZUS;
- każdorazowo weryfikując stan majątkowy dłużnika pracownicy ZUS posilkowali się informacjami zawartymi w zewnętrznych elektronicznych bazach danych m.in. takich jak OGNIVO<sup>55</sup>, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Elektronicznych Księgach Wieczystych, CEIDG oraz Krajowego Rejestru Sądowego;
- w stosunku do dwóch z dziesięciu badanych dłużników prowadzono działania w celu przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania na osoby trzecie;
- pracownicy komórki RED każdorazowo stosowali ustalenia proste i dokumentowali je w aplikacji FW. W sześciu przypadkach zastosowano także ustalenia zaawansowane polegające na skierowaniu zapytania do innych dysponentów danych;
- w zakresie trzech dłużników wystąpiono o prowadzenie postępowania egzekucyjnego do NUS.

(akta kontroli tom 1, str. 166-173, tom 2 str. 238-247, 270-281, 329 – płyta CD 4)

**2.4.** W latach 2019-2022 w oparciu o przepisy ustawy o sus oraz ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność<sup>56</sup>, O/ZUS w Płocku wydał 110 decyzji o umorzeniu należności o łącznej wartości składek 3425,9 tys. zł, z czego na podstawie przepisów ustawy o sus 25 decyzji na łączną kwotę 351,1 tys. zł<sup>57</sup>, a w oparciu o przepisy ustawy abolicyjnej 85 decyzji na łączną kwotę 3074,8 tys. zł<sup>58</sup>. W okresie tym O/ZUS w Płocku wydał 426 odmów o umorzenie należności, z czego 385 odmów o umorzenie należności, co do których wnioski złożono na podstawie ustawy o sus i 41 w oparciu o ustawę abolicyjną.

Zasady umarzania należności z tytułu składek unormowano we wprowadzonej zarządzeniem Prezes ZUS<sup>59</sup> procedurze do procesu 4.1. Obsługa ulg i umorzeń.

(akta kontroli tom 1 str. 39 – płyta CD nr 2, 329 – płyta CD 4)

Badaniem objęto pięć decyzji o umorzeniu należności dokonanych w kontrolowanym okresie na łączną kwotę 514,1 tys. zł (15%) łącznej wartości umorzonych należności, z czego trzy decyzje wydane w oparciu o przepisy ustawy o sus o łącznej wartości 229,9 tys. zł<sup>60</sup> oraz dwie na najwyższą kwotę w oparciu o ustawę abolicyjną o łącznej wartości 284,2 tys. zł. Decyzje o umorzeniu wydane na podstawie ustawy o sus dotyczyły w jednym przypadku nieściągalnych należności, a w dwóch przypadkach umorzenie nastąpiło z uwagi na trudną sytuację materialną, rodzinną i zdrowotną wnioskodawców oraz interes publiczny. Stan faktyczny dotyczący nieściągalności bądź sytuacji materialnej, rodzinnej i zdrowotnej został rzetelnie udokumentowany w aplikacji OUU. Umorzone należności były wcześniej objęte postępowaniem

<sup>55</sup> Ognivo to 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.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1551, dalej: ustawa abolicyjna – utraciła moc z dniem 15 stycznia 2015 r.

<sup>57</sup> W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba wydanych decyzji o umorzenie należności i ich kwota wynosiła kolejno: osiem na kwotę 107,2 tys. zł w 2019 r., dziewięć na kwotę 200,4 tys. zł w 2020 r. dwie na kwotę 13,9 tys. zł w 2021 r. oraz sześć na kwotę 29,6 tys. zł w 2022 r.

<sup>58</sup> W latach objętych kontrolą liczba wydanych decyzji o umorzenie należności i ich kwota wynosiła odpowiednio: 35 na kwotę 1263,4 tys. zł w 2019 r., 23 na kwotę 799,3 tys. zł w 2020 r. 20 na kwotę 827,6 tys. zł w 2021 r. oraz siedem na kwotę 184,5 tys. zł w 2022 r.

<sup>59</sup> Zarządzenie Nr 29 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń, ze zm.

<sup>60</sup> Były to dwie sprawy, co do których dokonano umorzeń w opłaceniu składek na podstawie art. 28 ust. 3a ustawy o sus oraz jedna, w której umorzenie nastąpiło na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o sus o nr 280000/71/2019/RED/1/U, 280000/71/0137327/2020/RED, 280100/71/RED/0024720/2020.

egzekucyjnym za wyjątkiem umorzenia z uwagi na zgon płatnika składek, a w jednym przypadku były zabezpieczone wpisem hipoteki przymusowej do księgi wieczystej dłużnika<sup>61</sup>. Dwa wnioski o umorzenie należności na podstawie ustawy abolicyjnej złożono terminowo, tj. w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy abolicyjnej<sup>62</sup>.

(akta kontroli tom 1, str. 87-99)

**2.5.** W latach 2019-2022 O/ZUS w Płocku sporządził łącznie 8819 wniosków o odpisanie przedawnionych należności (2019 r. – 3082, 2020 r. – 1690, 2021 r. – 1370, 2022 r. – 2677) na łączną kwotę 72 012,1 tys. zł (2019 r. – 15 674,9 tys. zł, 2020 r. – 11 684,3 tys. zł, 2021 r. – 7359,9 tys. zł, 2022 r. – 37 293,0 tys. zł). Najwyższą kwotę przedawnionych należności 40 884,8 tys. zł, tj. 56,8% ogółu przedawnień, odpisano w kategorii „przyczyny niezależne”, „z winy płatnika” odpisano kwotę 13 950,4 tys. zł, tj. 19,4% ogółu przedawnień, z kolei „z winy ZUS” odpisano kwotę 12 265,0 tys. zł, tj. 17% ogółu przedawnień. Reguły postępowania w zakresie przedawnionych należności unormowano w stanowiącej załącznik nr 4 „Instrukcji ustalania i odpisywania należności przedawnionych” do procedury 3.1 Obsługa Salda Konta Płatnika<sup>63</sup>.

O/ZUS w Płocku prowadził ewidencję zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności, zgodnie z procedurą<sup>64</sup>. Przedawnione należności w 2022 r. stanowiły 51,8% wartości przedawnionych należności w okresie objętym kontrolą. Dyrektor O/ZUS w Płocku wyjaśniła, że było to spowodowane pandemią COVID-19, która przyczyniła się do wydłużenia realizacji Programu Stabilizacji Pracy<sup>65</sup>. Jednym z celów PSP była obsługa kont nieaktywnych za lata 1999-2012. W latach 2020-2021 działania Oddziału koncentrowały się na udzielaniu pomocy przedsiębiorcom mającym problemy finansowe spowodowane pandemią. Miało to wpływ na obsługę kont nieaktywnych w latach 2020-2021. W 2021 roku zaktualizowano harmonogram spracowania celu kluczowego<sup>66</sup>, a w 2022 roku poddano analizie konta z największym saldem WN. W efekcie w 2022 r. odpisano należności przedawnione na kwotę 37 293 tys. zł.

(akta kontroli tom 1, str. 39 – płyta CD nr 2, 102-103, tom 2, str. 6-13)

Badaniem objęto pięć wniosków o odpisanie przedawnionych należności z tytułu składek na łączną kwotę 9109,9 tys. zł, co stanowiło 12,7% ogółu przedawnionych należności<sup>67</sup>. Spośród nich po jednym przypadku przedawnione należności spowodowane były upadłością albo likwidacją ogłoszoną przed 1 stycznia 2003 r., przyczynami niezależnymi oraz wynikało z winy ZUS. Z kolei w dwóch przypadkach przyczyny przedawnionych należności wynikały z więcej niż jednego powodu, tj. jedno z winy płatnika składek i przyczyn niezależnych, a także jedno z winy ZUS i przyczyn niezależnych. Analiza ww. spraw wykazała, że:

- w jednym przypadku<sup>68</sup> przedawnienie na kwotę 103,3 tys. zł spowodowane było nieskutecznymi czynnościami egzekucyjnymi po ustaleniu środka egzekucyjnego i bezpodstawnie prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym – nieskutecznym

<sup>61</sup> Umorzenie z uwagi na trudną sytuację materialną, rodzinną i zdrowotną dłużnika.

<sup>62</sup> Tj. od 15 stycznia 2013 r.

<sup>63</sup> Zarządzenie nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 3.1 Obsługa Salda Konta Płatnika. Zarządzenie Prezes ZUS uchylilo wcześniej obowiązującą w tym zakresie procedurę do procesu 3.1 Obsługa Salda Konta Płatnika ustanowioną zarządzeniem nr 28 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r.

<sup>64</sup> Zawierała ona m.in. numer wniosku, dane płatnika składek, datę sporządzenia wniosku i dane osoby go sporządzającej, datę zatwierdzenia wniosku i dane osoby zatwierdzającej oraz kwotę odpisanych należności, a także przyczynę przedawnienia należności.

<sup>65</sup> Dalej: PSP.

<sup>66</sup> Obsługa kont nieaktywnych za lata 1999 -2012, którego realizację zakończono w grudniu 2022 roku.

<sup>67</sup> Dwie należności o najwyższej wartości oraz trzy wybrane sposobem celowym

<sup>68</sup> Nr sprawy 280000/71/318/2020/RKS.

doręczeniem<sup>69</sup>. Zastępca dyrektora ds. dochodów wyjaśniła, że zadłużenie<sup>70</sup> było objęte postępowaniem egzekucyjnym. Postanowieniem NUS w Płocku umorzył je, a należności objęte tytułami egzekucyjnymi okazały się nieściągalne w trybie egzekucji administracyjnej<sup>71</sup>. Dopiero w lutym 2019 r. ustalony został nowy środek egzekucyjny, tj. rachunek bankowy, do którego nie podjęto czynności egzekucyjnych. W czerwcu 2019 r. skierowano pozostałe należności na koncie płatnika, jednak rachunek bankowy okazał się nieskuteczny. Oddział poszukiwał innych środków, jednak w okresie od lutego 2019 r. do terminu przedawnienia należności nie udało się ustalić innego, skutecznego środka. W związku z powyższym należności przedawniły się w styczniu 2022 r. Opis stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej przedawnienia należności spowodowanej nieskutecznym doręczeniem zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*;

- od daty przedawnienia należności płatników do zatwierdzenia wniosków upłynęło od 15 do 204 dni. Opis ustaleń w tym zakresie nieprawidłowości zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 1, str. 116-117, 194, tom 2, str. 14-29)

**2.6.** W komórkach RKS i komórkach realizacji dochodów Oddziału przyjęto PSP. W całym okresie objętym kontrolą wykonanie wskaźnika poprawności obsługi kont płatników składek<sup>72</sup> kształtowało się na wysokim ponad 90% poziomie prawidłowo obsłużonych kont płatników składek. W IV. kwartałach lat objętych kontrolą wykonanie tego wskaźnika wynosiło kolejno: 94,7%, 94,1%, 92,3% oraz 94,1%.

Od III kwartału 2021 r. zgodnie z procedurą do procesu 4.1 Obsługi ulg i umorzeń<sup>73</sup> O/ZUS w Płocku mierzyl wskaźnik efektywności zawieranych układów ratalnych (efektywność zawieranych układów ratalnych na należności z tytułu składek). Od tego okresu do końca 2022 r. efektywność zawieranych układów ratalnych każdorazowo kształtowała się na poziomie powyżej 98% i w IV kwartałach 2021 i 2022 wynosiła odpowiednio 98,2% i 98,6%.

Wykonanie wskaźników określonych w procedurze do procesu 4.2 Przymusowe dochodzenie należności wynosiło w zakresie wskaźników:

- poziomu dochodzenia należności (poziom zadłużenia objętego działaniami Zakładu) w IV kw. 2019 r. i 2022 r. odpowiednio 87,7% i 86,9%. W badanym okresie<sup>74</sup> wykonanie tego wskaźnika wynosiło od 81% w III kw. 2021 r. do 87,7% w IV kw. 2019 r.
- terminowości wystawiania tytułów wykonawczych porównując IV. kw. 2019 r. i 2022 r. uległa pogorszeniu z 85,7% do 60,8%. W badanym okresie wynosiła ona od 4,5% w III kw. 2020 r. do 85,7% w IV kw. 2019 r., średnio w okresie objętym kontrolą 62,8%;
- efektywność egzekucji (poziom odzyskanych należności w ramach przymusowego dochodzenia należności) porównując IV kw. 2019 r. i 2022 r. również spadła

<sup>69</sup> Powód przedawnienia – bezpodstawnie prowadzone postępowanie egzekucyjne – nieskuteczne doręczenie ma zastosowanie w sytuacji, gdy w dokumentach przedegzekucyjnych skierowanych do należności składkowych zostały użyte druki zwrotnego poświadczenia odbioru korespondencji, które nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Z tych powodów nie można było uznać przesyłek awizowanych jako doręczone skutecznie. Nie doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

<sup>70</sup> Za okres 10/2007-08/2008 oraz 11/2009-09/2010.

<sup>71</sup> Płatnik nie posiadał nieruchomości, środków finansowych, wierzycielności, ruchomości i innego majątku, z którego można prowadzić egzekucję.

<sup>72</sup> Wskaźnik ustanowiono procedurą 3.1 - Obsługa salda konta płatnika.

<sup>73</sup> Zarządzenie 29 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń z uwzględnieniem zmian. W poprzednio obowiązującej procedurze do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń w ZUS mierzono m.in. wskaźnik stopnia należności objętych dobrowolną formą spłaty.

<sup>74</sup> W I i II kw. 2020 r. zawieszono sprawozdawczość w związku z wprowadzonym stanem epidemii COVID-19.

z 58,5% do 53,6% i wynosiła od 43,6% w II. kw. 2021 r. do 59% w III. kw. 2019 r., średnio w okresie objętym kontrolą 54%.

Zastępca dyrektora ds. dochodów wyjaśniła, że w 2020 r. z uwagi na pandemię obsługa rozliczeń na kontach płatników składek realizowana była zgodnie z zadaniami priorytetowymi określonymi w wytycznych Prezesa Zakładu z 16 marca 2020 r. (...). Miało to wpływ zarówno na terminowość tytułów wykonawczych w kolejnych okresach sprawozdawczych, jak też na efektywność prowadzonej egzekucji i wyniki osiągnięte w tym zakresie. Wahania wskaźnika efektywności egzekucji należy wyjaśnić, faktem, że na jego poziom istotny wpływ ma również kondycja finansowa dłużników – płatników składek.

(akta kontroli tom 1 str. 39 – płyta CD nr 2, 64-65, 193-194)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dwóch<sup>75</sup> (z pięciu objętych kontrolą) wniosków o odpisanie przedawnionych należności na łączną kwotę 4958,7 tys. zł opracowano je 152 i 191 dni od upływu terminu przedawnienia / skorygowania należności, co nie zapewniało rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach płatników składek zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o sus oraz naruszało art. 20 ust. 1 uor, na mocy którego w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego należy ująć każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dyrektor O/ZUS w Płocku wyjaśniła, że konta płatników we wnioskach były ujęte w realizowanym PSP oraz sprawowane zgodnie z przyjętym harmonogramem, tj. konta zostały przanalizowane, a przedawnione składki odpisane do końca 2022 roku.

W dwóch ww. przypadkach wnioski o odpisanie przedawnionych należności zostały opracowane odpowiednio w roku 2019 i 2022, natomiast należności przedawniły się odpowiednio w latach 2018 i 2021. W opinii NIK fakt ujęcia kont płatników we wnioskach procedowanych według przyjętych harmonogramów PSP w Oddziale nie zwalniał z obowiązku gromadzenia na kontach płatników składek rzetelnych i kompletnych informacji oraz ujmowania w okresie sprawozdawczym zdarzeń w księgach rachunkowych.

(akta kontroli tom 1, str. 103, tom 2, str. 14-29)

2. Dopuszczenie do przedawnienia należności w kwocie 6,7 tys. zł w jednym<sup>76</sup> spośród pięciu badanych wniosków o odpisanie przedawnionych należności.

W dokumentach przedegzekucyjnych skierowanych do należności składkowych zostały użyte druki zwrotnego poświadczenia odbioru korespondencji, które nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w kpa.

Zastępca dyrektora ds. dochodów wyjaśniła, że z powodu użycia niewłaściwych druków zwrotnego poświadczenia odbioru nie można było uznać przesyłek awizowanych jako doręczone skutecznie, nie doszło więc do zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

(akta kontroli tom 1, str. 116-117, 194, tom 2, str. 14-29)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W badanym okresie wykonanie wskaźników dochodzenia należności, poprawności obsługi kont płatników składek i efektywność zawieranych układów ratalnych było prawidłowe. Z kolei wykonanie wskaźników terminowości wystawiania tytułów

<sup>75</sup> 28000/71/350/2022-RKS-1 oraz 28000/71/143/2019-RKS.

<sup>76</sup> Nr sprawy 28000/71/318/2020/RKS.

wykonawczych i efektywności egzekucji w IV. kw. 2022 r. względem IV. 2019 r. uległo pogorszeniu odpowiednio o 26,7% i 4,9%.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sporządzenia dwóch wniosków o odpisanie przedawnionych należności na kwotę 4958,7 tys. zł w terminie 152 i 191 dni od upływu terminu przedawnienia, co było niezgodne z art. 34 ust. 1 ustawy o sus oraz art. 20 ust. 1 uor, a także dopuszczenia do przedawnienia należności w jednym spośród pięciu badanych wniosków na kwotę 6,7 tys. zł w wyniku nieskutecznego doręczenia korespondencji.

## IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o ujmowanie zdarzeń dotyczących odpisywania przedawnionych należności w sposób zapewniający rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach płatników zgodnie z ustawą o sus i w terminach wynikających z ustawy o rachunkowości.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, 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 wniosku

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

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

Warszawa, 14 sierpnia 2023 r.

Kontroler  
Adrian Przepiórka  
Główny 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*