



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.024.01.2016
P/16/064



00131717

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/064 – Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Beata Palinowska – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/89/2016 z 17 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku, ul. Młynowa 29, 15-404 Białystok, (dalej: „Oddział ZUS w Białymstoku”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Maciej Kraszewski – Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Białymstoku ¹ (dalej „Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Oddział ZUS w Białymstoku realizując, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r., uprawnienia do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy, stosował obowiązujące w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych² zasady obsługi wniosków o ustalenie i ponowne ustalenie kapitału początkowego.

Podczas rozpatrywania wniosków dokonywano oceny formalnej dołączonej do wniosków dokumentacji m.in. przez sprawdzenie, czy została wydana przez uprawnione podmioty. Oddział prawidłowo dokonywał weryfikacji dokumentów i w jej efekcie wydawał decyzje w sprawie kapitału początkowego w oparciu o środki dowodowe, które zgodnie z przepisami mogły potwierdzać wysokość wynagrodzenia. Stwierdzono jednak dwa przypadki nieuznania wynagrodzenia potwierzonego właściwą dokumentacją, w tym m.in. pochodzącą z Archiwum Państwowego.

Oddział udzielał pomocy osobom zainteresowanym w ustaleniu miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców w oparciu m.in. o bazę danych stworzoną i udostępnioną przez Centralę ZUS, inne informacje dostępne w Internecie, a także wiedzę pozyskaną w wyniku rozpatrywania spraw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja przez Oddział ZUS w Białymstoku uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących zakładach pracy.

Sposób rozpatrywania wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego w Oddziale ZUS w Białymstoku był uregulowany w szczególności w dokumencie pn. *Zasady obsługi wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego przez komórki świadczeń emerytalno – rentowych*³. Zgodnie z tym dokumentem do zadań komórek emerytalno – rentowych należała weryfikacja niezbędnych dokumentów, potwierdzających okresy składkowe i nieskładkowe przebyte przed dniem 1 stycznia 1999 r. oraz wysokość wynagrodzenia, dochodu lub uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru początkowego.

¹ Od 1 grudnia 2016 roku. Do 31 listopada 2016 r. dyrektorem Oddziału ZUS w Białymstoku był Zbigniew Zaniewski.

² Dalej: „ZUS”.

³ Wprowadzone zarządzeniem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 46 z 29 marca 2013 r. Dalej: „zasady obsługi wniosków o ustalenie kapitału początkowego”.

Szczegółowy tryb postępowania w zakresie ustalania kapitału początkowego został określony w procedurze *pn. Obsługa wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego*⁴. Zgodnie z tą procedurą po otrzymaniu zarejestrowanego wniosku o ustalenie kapitału początkowego należało dokonać oceny formalnej dokumentów m.in. poprzez sprawdzenie czy dokumenty zostały wydane przez uprawniony organ/uprawnione osoby:

– na stanowisku ds. opracowania decyzji i korespondencji po otrzymaniu zarejestrowanego wniosku o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego, jeżeli wynik sprawdzenia będzie negatywny należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (pisemne wezwanie do złożenia dodatkowych dowodów)⁵,

– na stanowisku ds. aprobaty decyzji i korespondencji, jeżeli w wyniku sprawdzenia zostaną stwierdzone błędy należy zwrócić sprawę do ponownego opracowania decyzji.

Ponadto zgodnie z § 12 zasad obsługi wniosków o ustalenie kapitału początkowego dodatkową kontrolą prawidłowości opracowania sprawy zaaprobowanej podlegało, co najmniej 5% spraw dotyczących kapitału początkowego – typowanych przez system informatyczny poprzez dobór losowy oraz każda sprawa dotycząca kapitału początkowego o skomplikowanym stanie faktycznych lub prawnym wskazana przez aprobanta⁶. Zgodnie z § 13 ww. zasad, osobami upoważnionymi do dokonywania dodatkowej kontroli byli dyrektor oddziału, zastępca dyrektora ds. świadczeń oraz naczelnik wydziału świadczeń emerytalno – rentowych⁷ i jego zastępca, pracownik na stanowisku aprobaty decyzji i korespondencji. W przypadku skierowania sprawy do superaprobaty⁸, pracownik uprawniony do jej dokonania, po stwierdzeniu błędów, był obowiązany zwrócić sprawę na stanowisko ds. opracowania decyzji i korespondencji.

Oddział ZUS w Białymstoku nie otrzymał z Centrali ZUS wyjaśnień dotyczących zalecanego trybu postępowania w sytuacji, gdy z wnioskiem o ustalenie kapitału początkowego występuje podmiot legitymujący się dokumentacją pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy. Nie opracowano również w ww. zakresie w Oddziale.

W dniu 2 grudnia 2011 roku został opracowany, przez Centralę ZUS, komentarz⁹ do przepisów rozporządzenia z Ministra Pracy i Polityki Społecznej dnia 11 października 2011 roku w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe¹⁰. Komentarz nie zawierał wytycznych dotyczących sposobu postępowania z dokumentacją pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy, poprzestano w nim na przywołaniu treści § 28 ww. rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 4-79)

Zastępca Dyrektora ds. świadczeń wyjaśnił: *„Wyjaśnienia lub wytyczne, które mogą być podstawą do podejmowania działań przez pracowników obsługujących wnioski o świadczenia mogą być tworzone wyłącznie przez Centralę ZUS. Na poziomie Oddziału można tworzyć jedynie instrukcje doprecyzowujące określony w zasadach, procedurach i wytycznych tryb postępowania. Brak wskazówek dotyczących trybu weryfikacji źródeł pochodzenia dokumentacji osobowej i płacowej lub postępowania z dokumentacją pochodzącą od przechowawców nieuprawnionych nie wpływa na ocenę przedstawionych dokumentów, jako środka dowodowego w prowadzonym postępowaniu o przyznanie świadczenia(...)”*. (dowód: akta kontroli str. 299-305)

W prowadzonej w Oddziale ZUS w Białymstoku ewidencji wniosków pierwszorazowych o ustalenie kapitału początkowego (bądź o emeryturę) zarejestrowano w 2013 roku – 2.446 wniosków, w 2014 roku – 2.951 wniosków, w 2015 roku – 3.831 wniosków, i 1.761

⁴ Procedura wprowadzona pismem okólnym nr 5 z dnia 7 lutego 2013 roku Dyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych w sprawie wprowadzenia procedury.

⁵ Proces 3.1.3.1.6.0_01 Postępowanie wyjaśniające w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych.

⁶ Pracownik na stanowisku ds. opracowania decyzji i korespondencji, który zaakceptował sprawę po uprzednim sprawdzeniu prawidłowości danych.

⁷ Wydział zwany dalej „Wydział SER”.

⁸ Dodatkową kontrolą prawidłowości opracowania sprawy zaaprobowanej na stanowisku ds. aprobaty decyzji i korespondencji.

⁹ Stanowiący załącznik do wytycznych nr 994800/0214/58/2011 z dnia 2 grudnia 2011 roku Członka Zarządu Nadzorującego Pion Świadczeń i Orzecznictwa.

¹⁰ Dz. U. Nr 237, poz. 1412 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne”.

wniosków w I półroczu 2016 roku. W ewidencji wniosków o ponowne ustalenie kapitału początkowego¹¹ zarejestrowano odpowiednio 8.218, 15.858, 34.450 i 10.496 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 284, 318)

Analizą objęto sposób rozpatrzenia 60 wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego zarejestrowanych w ewidencji Oddziału ZUS w Białymstoku w latach 2013 – 2016 (do 30 czerwca), do których załączono, jako dowody kopie lub odpisy dokumentacji dotyczącej wysokości wynagrodzenia, sporządzone przez przechowawców akt osobowych i płacowych. W 47 przypadkach wnioskodawcy wskazali najkorzystniejszy wariant na podstawie przedłożonych dokumentów, w ośmiu wnioskach nie wybrano kryterium wyliczenia kapitału początkowego, w trzech wskazano 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu przed dniem 1 stycznia 1999 r., w jednym wariant z kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych z całego okresu przed dniem 1 stycznia 1999 r. oraz w jednym okres faktycznego podlegania ubezpieczeniu.

Z-ca Dyrektora ds. świadczeń wyjaśnił: „Wnioskodawca we wniosku ma możliwość wskazania wariantu ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego oraz wariantu, jaki ma zostać zastosowany. Gdy wnioskodawca nie był w stanie samodzielnie dokonać oceny wówczas był informowany, iż pracownik opracowujący sprawę dokona weryfikacji wszystkich możliwych wariantów i wybierze najkorzystniejszy. Po takiej informacji, świadczeniobiorca wpisywał, iż chce wariant najkorzystniejszy, skutkujący ustaleniem najwyższej wysokości świadczenia”.

(dowód: akta kontroli str. 94-129, 299-303)

Stwierdzono, że:

- a) w 52 sprawach przedłożona dokumentacja pochodziła od instytucji uprawnionych do przechowywania zgodnie z art. 51a ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹², tj. wpisanych do rejestrów przechowawców akt osobowych i płacowych prowadzonych przez właściwych marszałków województw¹³. W dwóch ww. sprawach nie uznano dokumentacji przechowywanej przez podmioty uprawnione – dla ustalenia podstawy kapitału początkowego przyjęto wynagrodzenie minimalne (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 94-129, 264-266)

- b) w czterech postępowaniach, dokumentacja pochodziła m.in. od przechowawcy T.Sz. upoważnionego postanowieniem Sądu Rejonowego do przechowywania dokumentów zlikwidowanego podmiotu¹⁴, a w jednej sprawie dołączona dokumentacja pochodziła zarówno od przechowawcy T.Sz. oraz w części od przechowawcy nieuprawnionego, tj. prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie przechowywania niefigurującego w rejestrze przechowawców prowadzonego przez właściwego marszałka województwa (szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności*).

Oddział ZUS w Białymstoku nie uwzględnił, we wszystkich ww. sprawach, zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu wystawionych przez przechowawcę T.Sz.¹⁵, informując wnioskodawców o możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadku ujawnienia nowych dowodów w sprawie, a mianowicie:

- w trzech przypadkach dotyczyło to nieuznania okresu zatrudnienia potwierdzonego zaświadczeniem (wnioskodawcy nie dysponowali inną dokumentacją potwierdzającą zatrudnienie w tym okresie, nie uwzględniono zatrudnienia w tym okresie),
- w dwóch przypadkach nie uwzględniono wynagrodzenia potwierdzonego zaświadczeniem, przyjmując wynagrodzenie minimalne.

We wszystkich wymienionych przypadkach wnioskodawcy odwołali się od decyzji o ustaleniu/ponownym ustaleniu kapitału początkowego do Sądu, który rozstrzygnął

¹¹ Były to w szczególności wnioski związane ze zmianą przepisów prawa.

¹² Dz. U. z 2016 r., poz. 1506 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o archiwach”.

¹³ Weryfikacji przechowawców dokonano na podstawie rejestru zamieszczonego na stronie internetowej https://archiwa.gov.pl/files/Ewidencja/Ewidencja_baza_internetowa_03_11_2016.pdf

¹⁴ Potwierdzone przez opublikowanie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

¹⁵ Zaświadczenia były wystawiane w latach 2003 – 2015.

odwołania na ich korzyść (powołano biegłego z zakresu rachunkowości, który wystąpił do przechowawcy o dodatkową dokumentację). Wysokość ustalonego przez Sąd kapitału początkowego była wyższa, niż kapitał ustalony decyzją Oddziału ZUS w Białymstoku, a różnica pomiędzy kapitałem początkowym ustalonym przez Sąd, a ustalonym decyzją Oddziału wynosiła od 2.667 zł do 48.939 zł¹⁶.

Z-ca Dyrektora ds. świadczeń, powołując się na wytyczne Centrali Zakładu z 2001 r., wyjaśnił: „T.Sz. posiadał dokumentację po zlikwidowanej spółce w związku z zakończeniem procesu jej likwidacji. Przejęcie dokumentacji zostało potwierdzone przez opublikowanie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (...). Gdy przy wnioskach składanych przez osoby zainteresowane pojawiły się zaświadczenia wystawiane przez ten podmiot, który odmawiał wydania dla ZUS dokumentacji źródłowej powołując się na wymienione ogłoszenie – ówczesny Oddział ZUS w Zambrowie zwrócił się do Centrali Zakładu o wskazanie dalszego trybu postępowania. Centrala Zakładu w odpowiedzi wskazała, iż może on wystawiać zaświadczenie wówczas gdyby prowadził działalność w zakresie przechowania akt. Tym samym Oddział ZUS w Zambrowie mając wiedzę, że (...) nie prowadzi działalności gospodarczej odmawiał uwzględnienia wystawionych przez niego zaświadczeń (...). Oddział ZUS w Zambrowie został zlikwidowany z dniem 31 grudnia 2004 roku a obszar jego działania został włączony do Oddziału ZUS w Białymstoku od 1 stycznia 2005 roku. Po połączeniu Oddziałów utrzymano stosowaną praktykę”. (dowód: akta kontroli str. 94-129, 150- 230, 289-294)

- c) w jednej sprawie do wniosków dołączono m.in. dokumentację pozyskaną od przechowawcy nieuprawnionego, tj. prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie przechowania wykreślonego z rejestru przechowawców prowadzonych przez właściwego marszałka województwa¹⁷ oraz, w dwóch sprawach od podmiotu nieprowadzącego działalności w zakresie przechowania.

(dowód: akta kontroli str. 94-129, 231-249, 256-263)

Oddział ZUS w Białymstoku nie zakwestionował dokumentacji pochodzącej od nieuprawnionych przechowawców (szerzej opisano w sekcji *Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności*). (dowód: akta kontroli str. 94-129)

Dodatkowo w 23 sprawach (spośród 60 badanych) wnioskodawcy nie dysponowali żadną dokumentacją potwierdzającą wysokość uzyskanego wynagrodzenia (dokumentacja uzyskana od przechowawców nie obejmowała wszystkich okresów), dlatego przyjęto, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁸ minimalne wynagrodzenie za pracę, bowiem wnioskodawcy nie posiadali dokumentacji potwierdzającej wysokość wynagrodzenia (nie było możliwości potwierdzenia na podstawie bazy własnej ZUS, bowiem w okresie, którego dotyczyło postępowanie składane były przez pracodawców deklaracje zbiorcze)¹⁹.

Naczelnik Wydziału SER wyjaśnił, że wynagrodzenie minimalne było przyjmowane w przypadkach, gdy nie było możliwości pozyskania danych dotyczących podstawy wymiaru, od których zostały opłacone składki z bazy własnej ZUS, a zainteresowani nie posiadali dokumentów potwierdzających m.in. okres uzasadniający prawo do świadczeń i ich wysokość, wysokość wynagrodzenia, dochodu i przychodu i uposażenia, przyjmowanych do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 94-129, 310-312)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w czterech sprawach²⁰ o ustalenie kapitału początkowego (bądź jego ponowne ustalenie) Oddział ZUS w Białymstoku uznał, jako dowód przy wyliczaniu tego kapitału dokumentację, pochodzącą od: [1] dwóch przechowawców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, w tym jednego niewpisanego i jednego wykreślonego z rejestru

¹⁶ W przypadku jednego z wniosków wpływ na to miało również uwzględnienie innej dokumentacji niż pochodząca od przechowawcy nieuprawnionego.

¹⁷ Nie byli wpisani do rejestru bądź zostali z niego wykreśleni.

¹⁸ Dz. U. z 2016 poz. 887 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o emeryturach”.

¹⁹ Wnioskodawcy byli poinformowani o możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadku ujawnienia nowych dowodów w sprawie.

²⁰ Oznaczonych nr 1000030288978, 1000030335375, 1000030281317 i 1000030786235.

przechowawców takiej dokumentacji (dwie sprawy) oraz od [2] przedsiębiorcy nieprowadzącego działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (dwie sprawy) tj. od podmiotów nieupoważnionych do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy w rozumieniu § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne.

Naczelnicy Wydziałów SER wyjaśniali, że wynikało to w szczególności z braku wewnętrznych wytycznych określających sposób postępowania w sytuacji, gdy do wniosku dołączona jest dokumentacja osobowa i płacowa pochodząca od podmiotów nieuprawnionych do przechowywania.

W ocenie NIK nie oznacza to jednak, że w ww. przypadkach kapitał został ustalony w nieprawidłowej wysokości i zachodzi konieczność ponownego jego przeliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 94-129, 306-316)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału ZUS w Białymstoku zakresie realizacji uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących zakładach pracy stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Oddział ZUS w Białymstoku w dwóch sprawach dotyczących ustalenia kapitału początkowego nie uznał za dowody dokumentacji pochodzącej od uprawnionego przechowawcy:

- a) w pierwszym przypadku dołączona dokumentacja budziła wątpliwości Oddziału ZUS, co do wiarygodności (został przedłożony wypis z listy płac potwierdzony za zgodność z oryginałem przez przechowawcę), wnioskodawca nie uzupełnił dokumentacji, a Oddział ZUS nie występował o to.

Naczelnik Wydziału SER – 1 wyjaśniła: „*Nie zostały uwzględnione wypisy z listy płac, bowiem brak było pieczętek osoby, która sporządziła wypis (był podpis osoby sporządzającej oraz podpis i pieczętka przechowawcy potwierdzającego za zgodność z oryginałem), nie jasno były również zapisy dotyczące podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Nie występowaliśmy do wnioskodawcy o uzupełnienie dokumentów, bowiem w przypadku, gdy są rozbieżności np. w okresach zatrudnienia (np. w zaświadczeniu Rp-7 i umowie) wówczas prowadzimy postępowanie wyjaśniające z płatnikiem lub wnioskodawcą. Nie było również możliwości sprawdzenia na podstawie bazy własnej ZUS, bowiem składane były deklaracje zbiorcze.*”

- b) w drugim przypadku przedłożona dokumentacja była przechowywana przez Archiwum Państwowe, zaś powodem jej nieuznania był brak pisma przewodniego (Oddział wystąpił do wnioskodawcy o jego przedłożenie). Oddział ustalił wysokość wynagrodzenia bez uwzględnienia danych wynikających z kopii dokumentów potwierdzających tę wysokość wydanych i poświadczonych za zgodność z oryginałem przez Archiwum Państwowe w Białymstoku, uzasadniając to brakiem pisma przewodniego²¹. Było to sprzeczne z § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne. Zgodnie z tym przepisem środkiem dowodowym w postępowaniu przed organem rentowym mogą być również poświadczone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów stwierdzających stan zdrowia oraz dotyczących okresów składkowych i nieskładkowych, a także wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, wydawane przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy. Zgodnie z art. 51a ust. 2 pkt. 1 ustawy o archiwach, Archiwum Państwowe może prowadzić działalność w ww. zakresie.

Do wyliczenia kapitału początkowego przyjęto minimalne wynagrodzenie za pracę.

Naczelnik Wydziału SER – 2 wyjaśniła, że: „*Wymagamy pisma przewodniego w każdym przypadku, bowiem jest ono źródłem dodatkowych informacji m.in. o okresie zatrudnienia, miejscu zatrudnienia, okresach nieskładkowych (urlop bezpłatny), ponadto*

²¹ W uzasadnieniu decyzji podano, że powodem tego był brak pisma przewodniego z Archiwum Państwowego, a decyzja o ustaleniu kapitału początkowego zawierała zapis o tym, że sprawa zostanie ponownie rozpatrzona po dostarczeniu przez wnioskodawcę pisma przewodniego.

karty wynagrodzeń często zawierają zbyt mało danych. Brakuje dat urodzenia, nazwy przedsiębiorstwa czy okresu zatrudnienia. Wymóg pisma przewodniego nie wynika z żadnych wytycznych. Dane w nim zawarte pomagają zweryfikować czy to jest ta sama osoba, ten sam zakład. W tym konkretnym przypadku na karcie wynagrodzenia brak jest daty urodzenia i miejsca zatrudnienia (adres widnieje na drugim dokumencie dołączonym do karty potwierdzającym wysokość wynagrodzenia). W decyzji zawarliśmy pouczenie, iż w przypadku dostarczenia pisma przewodniego jest możliwość ponownego przeliczenia kapitału początkowego. Nie występujemy sami do przechowawców, bowiem to wnioskodawca jest zobowiązany do udokumentowania okresów zatrudnienia i wynagrodzenia. Nie było również możliwości potwierdzenia na podstawie bazy własnej ZUS – były składane deklaracje bezimiennie”.

Jednak w przedłożonej do wniosku dokumentacji znajdowały się wszystkie wymagane przez Oddział ZUS w Białymstoku informacje, w tym dotyczące okresu i miejsca zatrudnienia oraz data urodzenia (do wniosku o ustalenie kapitału początkowego było dołączone m.in. świadectwo pracy). (dowód: akta kontroli str. 94-129, 306-309)

Ocena cząstkowa

Oddział, realizując uprawnienia do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy, stosował obowiązujące w ZUS zasady obsługi wniosków o ustalenie i ponowne ustalenie kapitału początkowego. Zgodnie z tymi zasadami przy rozpatrywaniu ww. wniosków dokonywano oceny formalnej dołączonej do wniosków dokumentacji, m.in. przez sprawdzenie, czy została wydana przez uprawnione podmioty. Oddział prawidłowo dokonywał tej weryfikacji, wydając w jej efekcie decyzje w sprawie kapitału początkowego w oparciu o środki dowodowe, które zgodnie z przepisami mogły potwierdzać wysokość wynagrodzenia. Stwierdzono jednak przypadki nieuznania wynagrodzenia potwierzonego dokumentacją pochodzącą z m.in. z Archiwum Państwowego. W czterech sprawach Oddział uznał przy wyliczaniu kapitału załączoną do wniosków dokumentację, pochodzącą od podmiotów nieupoważnionych, co jednak – zdaniem NIK – nie powoduje konieczności ponownego jego ustalenia.

2. Podejmowanie przez Oddział ZUS w Białymstoku działań w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz ich skuteczność.

2.1. Wykorzystywanie przez Oddział ZUS w Białymstoku informacji dotyczących przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Oddziału ZUS w Białymstoku nie wpływały pisemne informacje, sygnały, skargi lub wnioski dotyczące: [1] prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na przechowywaniu dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców bez wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych, [2] pozostawienia przez pracodawcę lub osobę działającą w jego imieniu dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem, [3] niszczenia, uszkodzenia, czynienia bezużytecznym, ukrywania lub usuwania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, [4] niezgłoszenia przez przechowawców dokumentacji do rejestracji w rejestrze zbiorów danych osobowych – zbiorów danych osobowych zawartych w przechowywanej dokumentacji, [5] naruszenia przy administrowaniu danymi obowiązku zabezpieczenia ich przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem, [6] nieuprawnionego przetwarzania w zbiorach danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 93)

W trakcie niniejszej kontroli NIK, Oddział uzyskał informację o trzech nieuprawnionych przechowawcach (szerzej opisano w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności*). (dowód: akta kontroli str. 94-129)

2.2. Identyfikacja przez Oddział ZUS w Białymstoku problemów w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców oraz współpraca z innymi podmiotami.

Oddział nie podejmował działań w celu ustalenia danych o funkcjonujących na terenie jego właściwości:

- przechowawców dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji,
- podmiotów, które nie będąc organem państwowym, państwową jednostką organizacyjną, ani podmiotami określonymi w przepisach art. 51 a lub art. 51 ab ustawy o archiwach, weszły przed dniem 1 kwietnia 2003 r. w posiadanie dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców i przechowują ją do dnia dzisiejszego bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub nie prowadząc działalności gospodarczej.

Z-ca Dyrektora ds. świadczeń wyjaśnił: „Z uwagi na brak uprawnień i obowiązku prowadzenia tego typu działań Oddział nie może dokonać oceny, czy na podstawie obowiązujących przepisów jest możliwe wiarygodne dokonanie ustaleń w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 91, 287-288)

Do Oddziału ZUS w Białymstoku nie były składane pisemne wnioski o ustalenie miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców, w związku z tym nie podejmowano działań w tym zakresie. Działania zostały podjęte przez Centralę ZUS i polegały na stworzeniu i udostępnieniu – na stronie internetowej Zakładu wyszukiwarki umożliwiającej ustalenie miejsca przechowywania dokumentacji po zlikwidowanym zakładzie pracy. Ubezpieczeni nie występowali z pismami do Oddziału o wskazanie przechowawcy dotyczącej go dokumentacji.

Z-ca Dyrektora ds. świadczeń wyjaśnił: „Działania w celu ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych pracodawców zostały podjęte na poziomie Centrali Zakładu. Ze stworzonego narzędzia mogą korzystać zarówno klienci Zakładu jak i pracownicy”.

(dowód: akta kontroli str. 91, 287-288)

Zgodnie z procedurą obowiązującą w Oddziale ZUS w Białymstoku pn. *Udzielanie ogólnych informacji i wyjaśnień*²² do zadań pracowników Sali Obsługi Klienta w Wydziale Obsługi Klientów i Korespondencji należało udzielanie informacji m.in. o miejscu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych zakładów pracy.

Naczelnik Wydziału Obsługi Klientów i Korespondencji²³ wyjaśniła, że „Pracownicy Sali Obsługi Klienta informują, że klient poszukujący dokumentacji osobowej i płacowej może skorzystać z następujących źródeł: informacji Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, Bazy Zlikwidowanych lub Przekształconych zakładów pracy znajdującej się na stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Archiwum Państwowego w Milanówku, ogólnych informacji, które można znaleźć w internecie”.

Pracownik na stanowisku ds. obsługi świadczeń emerytalno – rentowych w OKK wyjaśnił: „Pomoc osobom, które zwracają się o wskazanie przechowawcy polega w szczególności na udzieleniu informacji o bazie zlikwidowanych zakładów pracy udostępnionej przez Centralę ZUS na podmiotowej stronie internetowej, wskazaniu znanych mi przechowawców. Ponadto zlikwidowane zakłady pracy występujące we wnioskach się powtarzają, dlatego wiedzę o przechowawcach akt czerpiemy z informacji uzyskanych od innych wnioskodawców, którym udało się odnaleźć przechowawcę akt”.

(dowód: akta kontroli str. 140-149, 275-282)

Z-ca Dyrektora ds. świadczeń wyjaśnił: „W oddziale nie zidentyfikowano innych problemów w zakresie zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców”.

(dowód: akta kontroli str. 287-288)

²² Wprowadzona Pismem okólnym nr 3 Dyrektora Departamentu Obsługi Klientów z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedury. Identyfikator O-DOK-05.01.01.01.

²³ Wydział zwany dalej „OKK”.

Oddział ZUS w Białymstoku nie nawiązywał współpracy z innymi organami lub instytucjami w sprawach związanych z dostępem do przechowywanej dokumentacji osobowej i placowej pracodawców. Nie nawiązywał również współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i placowej. Nie były podejmowane również działania w celu pomocy przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji w zalegalizowaniu ich działalności (Oddział ZUS w Białymstoku nie posiadał informacji na temat takich przechowawców).

(dowód: akta kontroli str. 91, 287-288)

Ocena cząstkowa

Podejmowane w Oddziale ZUS w Białymstoku, działania w zakresie ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców polegały w szczególności na korzystaniu z bazy danych, stworzonej i udostępnionej przez Centralę ZUS. W oparciu o tę bazę i inne informacje dostępne w Internecie, a także wiedzę pozyskaną m.in. w wyniku rozpatrywania spraw pracownicy Oddziału udzielali pomocy w ustaleniu takich miejsc zainteresowanym klientom.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴ wnosi o wydawanie decyzji o ustaleniu (ponownym ustaleniu) kapitału początkowego w oparciu o wszystkie środki dowodowe, które zgodnie z przepisami mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

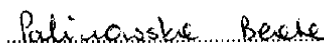
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

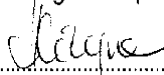
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 20 lutego 2017 r.

Kontroler
Beata Palinowska
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.