



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.01.2023

Pani
Aneta Pawłowska
Dyrektor Oddziału
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
w Gdańsku

Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Oddział w Gdańsku
ul. Chmielna 27/33
80-748 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/032 Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku, ul. Chmielna 27/33, 80-748 Gdańsk (dalej: „Oddział”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Aneta Pawłowska, Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku od 1 grudnia 2016 r. (dalej: „Dyrektor Oddziału”)
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Małgorzata Chudzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/75/2023 z 12 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Oddział w latach 2019-2022 prawidłowo weryfikował zgłaszanie przez płatników osób do ubezpieczeń oraz wnioski o udzielanie ulg w opłacaniu składek. Reagował na sygnały zewnętrzne dotyczące nieprawidłowości w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń oraz przeprowadzał planowe i doraźne kontrole u płatników składek. Oddział dochodził należności z tytułu składek oraz prawidłowo udzielał ulg w ich spłacie. Pomimo okresu pandemii COVID-19 w okresie objętym kontrolą, skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek zwiększyła się z 86,63% w I kwartale 2019 r. do 87,68% w IV kwartale 2022 r., a poziom dochodzenia należności za ostatnie 5 lat odpowiednio z 75,75% do 89,92%³. W ramach kontroli zarządczej podejmowano szereg czynności w celu zapewnienia działalności zgodnie z przepisami prawa/procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

Pomimo ww. działań w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły niedochowania standardów częstotliwości w zakresie obsługi kont płatników, tj.: nieterminowego wysłania 74 z 259 upomnień oraz jednej z 18 decyzji o wysokości zadłużenia dotyczących sześciu płatników. Nieterminowo wystawiono również 92 z 237 tytułów wykonawczych⁴ dotyczących siedmiu płatników. W pięciu sprawach (na pięć badanych) dotyczących przedawnienia należności na kwotę 8 810,6 tys. zł⁵ liczba dni od najwcześniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o odpisanie przedawnionych należności⁶ wynosiła kolejno: 1329, 2188, 955, 1943 i 3466 dni, a liczba dni od najpóźniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Wykazano wartości graniczne według stanu na I kwartał 2019 i IV kwartał 2022 r. bez wskazania wahań wartości miernika pomiędzy ww. okresami.

⁴ Dalej: „TW”.

⁵ W tym: 4 703,9 tys. zł – należności oraz 4 106,7 tys. zł – odsetki za zwłokę liczone na dzień przedawnienia.

⁶ Przedmiotowe wnioski obejmowały należności o różnych datach przedawnienia.

ww. wniosku wyniosła kolejno: 447, 1694, 884, 1166, 2345 dni, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ oraz art. 34 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸, a także standardem częstotliwości obsługi konta. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania jednej (z dwóch) decyzji o umorzeniu należności na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁹ po terminie wynikającym z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰,
- niepoinformowaniu do 29 sierpnia 2023 r. Państwowej Inspekcji Pracy¹¹ o wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą liczba płatników składek przypisanych do Oddziału¹² wynosiła odpowiednio: 438 896 (w tym: 154 934 kont aktywnych i 283 962 nieaktywnych), 453 556 (w tym: 159 189 kont aktywnych i 294 367 nieaktywnych), 294 566 (w tym: 164 463 kont aktywnych i 130 103 nieaktywnych) i 301 376 (w tym: 167 997 kont aktywnych i 133 399 nieaktywnych)¹³. Liczba płatników zarejestrowanych w latach 2019-2022 wyniosła kolejno: 16 222, 14 204, 16 846, 19 779, natomiast wyrejestrowanych: 16 990, 14 845, 17 046 i 23 216.

Zadania z zakresu podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz wysokości i podstawy wymiaru składek, terminów rozliczania i opłacania składek realizowały Wydziały Ubezpieczeń i Składek¹⁴, których stan zatrudnienia na koniec każdego roku wynosił: 240,25 etatu, 230,875 etatu, 231,5 etatu i 235,875 etatu (przy planowanym zatrudnieniu docelowym w 2022 r. na poziomie 235 etatów)¹⁵. Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że weryfikacja prawidłowości dokumentów ubezpieczeniowych przekazywanych przez płatników w formie elektronicznej odbywa się jeszcze przed przekazaniem tych dokumentów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹⁶ z wykorzystaniem programów PŁATNIK oraz ePłatnik. Jest to wszechstronna

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm., dalej: „ustawa o sus”.

⁹ Dz. U. poz. 1551 – akt utracił moc z dniem 15 stycznia 2015 r., dalej: „ustawa abolicyjna”.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: „KPA”.

¹¹ Dalej: „PIP”.

¹² Wrzaz z terenowymi jednostkami organizacyjnymi – dotyczy całego wystąpienia pokontrolnego, o ile nie zaznaczono inaczej – tj. Inspektorat Gdańsk-Wrzeszcz, Inspektorat w Gdyni, Inspektorat w Kartuzach, Inspektorat w Kościerzynie, Inspektorat w Kwidzynie, Inspektorat w Malborku, Inspektorat w Pruszczu Gdańskim, Inspektorat w Pucku, Inspektorat w Starogardzie Gdańskim, Inspektorat w Sztumie, Inspektorat w Tczewie, Inspektorat w Wejherowie, Biuro Terenowe w Sopocie.

¹³ Spadek liczby nieaktywnych kont płatników składek spowodowany był przekazaniem w 2021 r. wszystkich kont trwale nieczynnych do innej jednostki organizacyjnej ZUS. Według stanu na dzień 12 marca 2023 r. przekazano 190 728 kont.

¹⁴ Dalej: „UBS”. Od 1 listopada 2021 r. w strukturze Oddziału funkcjonowały trzy wydziały: UBS-1, UBS-2, UBS-3 (Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do decyzji organizacyjnej nr 139 Dyrektora Departamentu Strategii i Kontrolingu z dnia 28 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Oddziału w Gdańsku). Pracownicy tych wydziałów świadczyli pracę w następujących terenowych jednostkach organizacyjnych: Gdańsk (Oddział), Gdańsk-Wrzeszcz, Gdynia, Kościerzyna, Pruszcz Gdański, Tczew, Wejherowo, Kwidzyn.

¹⁵ W związku ze zmianami organizacyjnymi, przekazaniem etatów z Wydziału Realizacji Dochodów (dalej: „RED”) do Centrum Obsługi Wniosków o Ulgę (utworzone z dniem 1 kwietnia 2021 r., dalej: „CUL”), przesunięciami etatowymi pomiędzy RED i UBS – wskazano docelowe zatrudnienie obowiązujące w 2022 r.

¹⁶ Dalej: „Zakład” lub „ZUS”.

weryfikacja formalna i merytoryczna przygotowanych przez płatnika dokumentów ubezpieczeniowych, oparta na danych już zaewidencjonowanych na kontach płatników i ubezpieczonych oraz zaimplementowanych regułach weryfikacji (na dzień 28 kwietnia 2023 r. – 989 reguł weryfikacji). Dokumenty w formie papierowej złożone bezpośrednio na sali obsługi klientów bądź dostarczone pocztą stanowią niewielki odsetek wszystkich dokumentów składanych przez płatników składek i są wprowadzane do Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS¹⁷ przez pracowników Wydziału Obsługi Klientów i Korespondencji¹⁸ poprzez dedykowaną aplikację A6 i w niej weryfikowane według reguł, o których mowa powyżej.

Poza systemowymi działaniami, weryfikowanie prawidłowości i zasadności zgłaszania do ubezpieczeń oraz ulg w opłacaniu składek w latach 2019-2022 odbywało się w szerokim zakresie w oparciu o narzędzia systemowe i listy przekazywane przez Centralę ZUS (Departament Ubezpieczeń i Składek), tj. m.in.:

- stwierdzone nieprawidłowości w raporcie z analizy konta ubezpieczonego/płatnika generowanym w dedykowanych aplikacjach OU i D6 (aplikacje wskazują błędy w zgłoszeniach do ubezpieczeń, braki dokumentacji, najczęstsze zbiegi tytułów ubezpieczeń społecznych, możliwość opłacania „preferencyjnych składek¹⁹”),
 - wykazy ubezpieczonych, dla których występują potencjalne nieprawidłowości w zakresie wstecznego zgłoszenia do ubezpieczeń w związku z przyznaniem prawem do świadczenia postojowego w ramach tarczy antykryzysowej²⁰ (listy do weryfikacji udostępniane są w aplikacji Obsługa List Centralnych²¹),
 - listę osób udostępnioną przez Departament Ubezpieczeń i Składek, które w 2019 r. skorzystały z ulgi Mały ZUS (lista udostępniona w aplikacji OLC),
 - przekazywane w formie plików Excel przez Departament Ubezpieczeń i Składek do analizy i podjęcia postępowań wyjaśniających listy wstecznych zgłoszeń do ubezpieczeń w kontekście danych potwierdzonych przez ZUS dla Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) w ramach TA,
 - realizowane postępowania wyjaśniające w związku z wnioskami PO-08 – wniosek o zbadanie okoliczności związanych z ubezpieczeniem kierowanym przez Wydział Zasiłków do Wydziałów UBS ze względu na obsługiwaną sprawę o wypłatę zasiłku chorobowego,
 - systemowe generowanie (w aplikacji OU) postępowań dotyczących małego ZUS.
- Weryfikacja prawidłowości i zasadności zgłaszania do ubezpieczenia pracowników odbywała się również w ramach przeprowadzanych kontroli przez inspektorów kontroli Zakładu.

Informacje w zakresie niespełnienia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej pozyskiwano głównie z informacji przekazywanych do wyjaśnienia komórce UBS z komórki OKK. W przypadku, gdy w ramach obsługi spraw w ramach tzw. „Jednego okienka” pracownik komórki OKK stwierdził, że płatnik przekazał wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej²², ale nie było konta w systemie ZUS, bądź dane z konta ZUS były niespójne z informacją z wniosku CEIDG, wówczas sprawa była kierowana do podjęcia czynności wyjaśniających. Kolejnym źródłem informacji była aplikacja D6, w której pracownicy obsługują błędy na koncie płatnika w zakresie braku DRA, a przyczyną wygenerowania przez system błędu jest brak zgłoszenia do ubezpieczeń przez osobę prowadzącą działalność (ZUS ZUA)

¹⁷ Dalej: „KSI”.

¹⁸ Dalej: „OKK”.

¹⁹ Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne od podstawy wymiaru nie niższej niż 30% minimalnego wynagrodzenia przez osoby prowadzące działalność gospodarczą.

²⁰ Dalej: „TA”.

²¹ Dalej: „OLC”.

²² Dalej: „CEIDG”.

w sytuacji zaewidencjonowania w systemie dokumentu zgłoszeniowego płatnika składek (ZUS ZFA) na podstawie wpisu CEIDG. W obu ww. przypadkach ZUS nie prowadził ewidencji, co do spełnienia lub niespełnienia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia. Do Oddziału wpływały także informacje dotyczące prowadzenia nielegalnej działalności gospodarczej – bez wpisu do CEIDG i zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych od innych podmiotów oraz ubezpieczonych.

(akta kontroli str. 26, 48-49, 54-61, 150-151, 587)

Według stanu na koniec 2021 r. i 2022 r. z Ulgi na start skorzystało 11 329 i 13 097 płatników²³. Podstawowym źródłem informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie zastosowania przez płatnika składek Ulgi na start były ustalenia pracowników komórek UBS dokonywane w trakcie bieżącej pracy przy weryfikacji zasadności zgłoszenia do ubezpieczeń oraz zlecenia (informacje) przekazywane przez pracowników Sali obsługi klienta w sytuacjach budzących wątpliwości, co do zasadności zastosowania przez płatnika Ulgi na start. Weryfikacja czy przedsiębiorca spełnia warunki do skorzystania z Ulgi na start, odbywała się przy wykorzystaniu aplikacji interakcyjnych (aplikacja PI²⁴), w której weryfikowane były 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 zakresie udzielonego płatnikom składek wsparcia mającego na celu ochronę zatrudnienia, zmniejszenie obciążeń i zachowanie płynności finansowej w ramach TA²⁵ weryfikacja spełnienia warunków otrzymania wsparcia miała miejsce w oparciu o przeprowadzane kontrole. Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że z uwagi na trudną sytuację finansową przedsiębiorców związaną z COVID-19, w celu szybkiego zrekompensowania przedsiębiorcom utraty dochodu z uwagi na ograniczenia w prowadzeniu działalności, pomoc w ramach TA udzielana była bez zbędnej zwłoki. Ustawodawca wprowadził rozwiązania opierające zwolnienie z opłacania składek na podstawie oświadczenia. Tym samym pomoc udzielana przez ZUS nie była pomocą uznaniową, a przysługiwała na wniosek płatnika, w którym należało złożyć oświadczenie o spełnieniu przesłanek do jej otrzymania. Weryfikacja czy warunki wskazane przez wnioskującego o wsparcie były faktycznie spełnione, możliwa była tylko w ramach kontroli przeprowadzanych przez inspektorów kontroli Zakładu.

(akta kontroli str. 48-49, 54-61, 164-165, 587)

Według stanu na dzień 24 kwietnia 2023 r. w aplikacji BRDKP²⁶ dostępnej dla Wydziału Kontroli Płatników Składek²⁷ zostały zdefiniowane następujące ryzyka w zakresie wsparcia mającego na celu ochronę zatrudnienia, zmniejszenie obciążeń i zachowanie płynności finansowej (TA):

- ryzyko pozornego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w celu pozyskania prawa do dodatku solidarnościowego – ryzyko 67,
- ryzyko fikcyjnego wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych w celu pozyskania prawa do dodatku solidarnościowego – ryzyko 69,
- ryzyko otrzymania pomocy w ramach TA w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek w sposób nieuprawniony – ryzyko 72,

²³ Płatnicy z kodem tytułu ubezpieczenia 0540. W Oddziale brak było danych źródłowych za lata 2019-2020 oraz danych o szacunkowej kwocie wynikającej ze zwolnienia z opłacania składek.

²⁴ Podsystem obsługi stanowisk informacyjnych – aplikacja umożliwiająca szczegółową analizę konta płatnika składek i ubezpieczonego.

²⁵ W Oddziale brak było danych o liczbie płatników i kwotach udzielonego wsparcia w ww. zakresie.

²⁶ Aplikacja badająca ryzyko w obszarze kontroli płatników składek, umożliwiająca uzyskanie informacji zwrotnej z kontroli ryzyka.

²⁷ Dalej: Wydział „KPS”.

- ryzyko otrzymania pomocy w ramach TA w postaci otrzymania świadczeń postojowych w sposób nieuprawniony - dla wniosków RSP-CZ²⁸ – ryzyko 73,
- ryzyko otrzymania pomocy w ramach TA w postaci otrzymania świadczeń postojowych w sposób nieuprawniony – dla wniosków RSP-C²⁹, RSP_CK³⁰ – ryzyko 74.

Pismem z dnia 18 czerwca 2021 r. znak UNP-2021-00415821 Departament Kontroli Płatników Składek ZUS³¹ poinformował o planowanym rozpoczęciu kontroli rozpoznawczych płatników składek, którzy otrzymali od ZUS pomoc w ramach TA w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania składek oraz świadczeń postojowych. W ramach tego zadania Wydział KPS przeprowadził: cztery kontrole rozpoznawcze w 2021 r. oraz jedną w 2022 r. Ponadto od 1 kwietnia 2022 r. przeprowadzono kontrole planowe z rozszerzonym zakresem kontroli po przeprowadzeniu analizy ryzyka w zakresie świadczeń pomocowych. W 2022 r. wykonano:

- 232 kontrole płatników składek, podczas których zbadano wnioski o zwolnienie z opłacania składek, w tym 19 kontroli z ryzykiem 72 (ryzyko otrzymania pomocy w ramach TA w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek w sposób nieuprawniony),
- 114 kontroli płatników składek, podczas których zbadano wnioski o świadczenie postojowe, w tym 39 kontroli z ryzykiem 73 (ryzyko otrzymania pomocy w ramach TA w postaci otrzymania świadczeń postojowych w sposób nieuprawniony – dla wniosków RSP-CZ),
- 139 kontroli płatników składek, podczas których zbadano prawo do dodatku solidarnościowego, w tym 7 kontroli z ryzykiem 67 (ryzyko pozornego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w celu pozyskania prawa do dodatku solidarnościowego) oraz 10 kontroli z ryzykiem 69 (ryzyko fikcyjnego wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych w celu pozyskania prawa do dodatku solidarnościowego).

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że dodatkowo zostało przygotowane narzędzie do losowej weryfikacji rozpatrzonych wniosków o zwolnienie z opłacania składek, które zgodnie z przekazanymi informacjami z Centrali ZUS, zostanie wdrożone w 2023 r.

(akta kontroli str. 48-53, 120-141)

1.2. W latach 2019-2022 inspektorzy kontroli ZUS przeprowadzili 3672 kontrole płatników składek, tj.:

- w 2019 r.: 1602 kontrole, w tym 1330 kontroli okresowych dotyczących ryzyka przedawnienia należności, 92 na podstawie analizy ryzyka BRDKP (łącznie 1422 kontrole planowe) oraz 180 kontroli doraźnych,
- w 2020 r.: 387 kontroli, w tym: 175 kontroli okresowych dotyczących ryzyka przedawnienia należności, 183 kontrole na podstawie analizy ryzyka BRDKP (łącznie: 358 kontroli planowych) oraz 29 kontroli doraźnych,
- w 2021 r.: 758 kontroli, w tym: 475 kontroli okresowych dotyczących ryzyka przedawnienia należności, 255 kontroli na podstawie analizy ryzyka BRDKP (łącznie: 730 kontroli planowych) oraz 28 kontroli doraźnych,
- w 2022 r.: 925 kontroli, w tym: 556 kontroli okresowych dotyczących ryzyka przedawnienia należności, 339 kontroli na podstawie analizy ryzyka BRDKP (łącznie 895 kontroli planowych) oraz 30 kontroli doraźnych.

²⁸ RSP-CZ - wniosek o świadczenie postojowe w związku z przeciwdziałaniem skutkom wywołanym COVID-19 dla umów zlecenia.

²⁹ RSP-C - wniosek o świadczenie postojowe w związku z przeciwdziałaniem skutkom wywołanym COVID-19 dla umów cywilnoprawnych.

³⁰ RSP-CK - wniosek o świadczenie postojowe za kolejny okres w związku z przeciwdziałaniem skutkom wywołanym COVID-19 dla umów cywilnoprawnych.

³¹ Dalej: „Departament KPS”

Spośród 3672 kontroli: 3055 (83%) było wynikowych, a 2639 (72%) miało wynik finansowy.

(akta kontroli str. 48-53, 109-120)

W latach 2019 i 2022 Oddział wykonał roczny plan kontroli ogółem³² w 92,5% i 93,6%. W 2019 r. Oddział przeprowadził 1422 kontrole z 1538 zaplanowanych, a w 2022 r. – 895 kontroli z 956 zaplanowanych. W latach 2020-2021 z powodu pandemii COVID-19 plan kontroli ogółem został zrealizowany jedynie w 18,0% w 2020 r., tj. przeprowadzono 358 kontroli z 1990 zaplanowanych, a w 2021 r. – w 58,5%, tj. przeprowadzono 730 kontroli z 1248 zaplanowanych. W zakresie realizacji planu kontroli zgodnie z założeniami do planów kontroli³³:

- w 2019 r. nie osiągnięto parametru realizacji kontroli na poziomie: 90% z 1/5 aktywnych płatników (zgłaszających do ubezpieczenia 21-200 zatrudnionych) – zrealizowano 703 z 798 zaplanowanych kontroli; 60% z 1/5 aktywnych płatników (zgłaszających do ubezpieczenia 10-20 zatrudnionych) – zrealizowano 454 z 478 zaplanowanych kontroli oraz 25% z 1/5 aktywnych płatników (zgłaszających do ubezpieczenia 1-4 zatrudnionych) – zrealizowano 34 z 51 zaplanowanych kontroli,
- w 2022 r. nie osiągnięto parametru realizacji kontroli na poziomie: 90% z 1/5 aktywnych płatników (zgłaszających do ubezpieczenia 21-200 zatrudnionych) – zrealizowano 799 z 871 zaplanowanych kontroli.

Zgodnie z Planami Działalności Zakładu na lata 2019-2022 miernik realizacji kontroli³⁴ dla celu „Zapewnienie prawidłowości naliczania składek przez płatników” określono na poziomie większym lub równym 70% na lata 2019-2021 oraz większym lub równym 60% w 2022 r.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że głównymi przyczynami niezrealizowania planu kontroli i standardów planowania w latach 2019-2022 były:

- wstrzymanie czynności kontrolnych w okresie od marca 2020 r. do marca 2021 r. z uwagi na obowiązujący stan epidemii,
- absencje chorobowe inspektorów kontroli oraz zmniejszenie stanu osobowego inspektorów kontroli Zakładu w związku z przejściem na emeryturę,
- nieskuteczne rekrutacje na stanowisko kandydata na inspektora kontroli Zakładu (rekrutacje kończyły się niepowodzeniem ze względu na brak odpowiednich kandydatów lub wyższe oczekiwania finansowe niż możliwe do zaproponowania przez Zakład),
- wydłużenie czasu trwania niektórych kontroli z uwagi na skomplikowany charakter kontrolowanych zagadnień,
- utrudnianie przeprowadzenia kontroli przez płatników składek,
- realizacja kontroli z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

Ponadto, niezrealizowanie planu w 2022 roku w grupie płatników zgłaszających do ubezpieczeń 21-200 ubezpieczonych oprócz ww. przyczyn spowodowane było również tym, że:

- realizowano zadania kontroli płatników składek w zakresie prawidłowości i rzetelności danych wykazanych we wnioskach o świadczenia postojowe

³² Liczba płatników skontrolowanych w stosunku do liczby płatników do skontrolowania ujętych w planie kontroli po uwzględnieniu wprowadzonych korekt do planu.

³³ Założenia wynikające z pism Głównego Inspektora Kontroli ZUS „dalej: GIK”), z dnia 26 października 2018 r., 31 października 2019 r., 30 października 2020 r. i 29 października 2021 r., po uwzględnieniu zatwierdzonych korekt planu kontroli.

³⁴ Wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek – suma liczby płatników składek zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych skontrolowanych w ciągu ostatnich 5 lat, tj. suma liczby takich płatników składek skontrolowanych w ciągu kolejnych 20 kwartałów (łącznie z kwartałem podlegającym ocenie) w stosunku do średniej liczby wszystkich aktywnych płatników składek zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych podlegających kontroli według stanu na grudzień z pięciu ostatnich lat poprzedzających oceniany rok.

oraz zwolnienie z opłacania składek, w związku z czym ponadplanowo zrealizowano kontrole u tych płatników składek, gdzie wystąpiło ryzyko nienależnie udzielanej pomocy w ramach TA: 1-4 ubezpieczonych - więcej o 15,38%, 5-9 ubezpieczonych – więcej o 30%,

- ponadplanowo zrealizowano kontrole: 201-500 ubezpieczonych – więcej o 15,63%, 501 i więcej ubezpieczonych – więcej o 6,67%, czyli u płatników, u których zidentyfikowano w BRDKP ryzyko z najwyższym potencjalnym wynikiem.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła również, że działalność kontrolna ma charakter planowy, a parametry GIK mają zadanie systematyzować i porządkować proces planowania, natomiast zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców³⁵ w procesie planowania należy kierować się ryzykiem – zarządzenie kontroli powinno odbywać się po dokonaniu analizy ryzyka, prawdopodobieństwa naruszenia prawa. W procesie planowania również uwzględniane są ryzyka m.in. pojawiające się na terenie lokalnym na podstawie informacji uzyskiwanych z innych komórek, instytucji zewnętrznych, a także z profesjonalnego osądu.

Liczba pierwotnie zaplanowanych kontroli w rocznych planach kontroli w latach 2019-2022 była zgodna z założeniami i parametrami określonymi przez Głównego Inspektora Kontroli, natomiast dla grup płatników składek 1-4 i 5-9 w 2019 r., z powodu małej liczby dni, która pozostała do zaplanowania, liczba zaplanowanych kontroli była niższa niż określona w standardach przekazanych przez GIK.³⁶ Dyrektor wyjaśniła, że w założeniach i parametrach planowania kontroli płatników składek określany jest efektywny czas przypadający na jednego inspektora kontroli na dany rok. W 2019 r. i 2022 r. z uwagi na zmniejszenie w trakcie roku ilości inspektorów kontroli realizujących kontrole, przygotowano korektę planu zmniejszającą ilość kontroli, która została zatwierdzona przez Członka Zarządu³⁷.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 3,5,6, 112-119, 566-572, 577-578)

W okresie objętym kontrolą docelowo poziom zatrudnienia inspektorów kontroli w Oddziale wynosił 81 etatów. Według stanu na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą etatyzacja na tych stanowiskach wynosiła odpowiednio: 64 inspektorów i jeden kandydat, 60 inspektorów i dwóch kandydatów, 59 inspektorów i czterech kandydatów oraz 53 inspektorów i pięciu kandydatów. Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że w zakresie podejmowania działań związanych z zatrudnianiem inspektorów kontroli Zakładu od 2018 r. w obszarze kontroli płatników składek obowiązuje rekrutacja centralna, na podstawie której przydzielane są etaty przez Departament KPS. Otwarcie procesu rekrutacji jest uzależnione od decyzji na szczeblu Centrali ZUS. W odpowiedzi na ogłaszane rekrutacje w dużych miejscowościach, w tym w Oddziale w Gdańsku, obserwuje się od lat mały wpływ ofert ze strony kandydatów. Przyczyną jest duża konkurencyjność na rynku pracy.

W okresie 2019-2022 w Oddziale w Gdańsku odbyło się dziewięć spotkań rekrutacyjnych – nabory na dwa stanowiska w 2019 r., pięć stanowisk w 2020 r., 10 stanowisk w 2021 r. i 12 stanowisk w 2022 r. – łącznie zakończone wyborem dziewięciu osób, z których dwie zrezygnowały z podjęcia pracy.

³⁵ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

³⁶ Zgodnie z pkt 10 Założeń i parametrów planowania kontroli płatników składek przyjętych na 2019 r. (załącznik nr 1 do pisma GIK z 26 października 2018 r.) w oddziałach Zakładu, w których nie jest możliwe zaplanowanie i zrealizowanie rocznego planu kontroli płatników składek przy zachowaniu wszystkich standardów planowania, należy w pierwszej kolejności zaplanować rzeczywiste liczby kontroli płatników zgłaszających do ubezpieczeń 21 i więcej ubezpieczonych, u których od daty zakończenia ostatniej kontroli pełnozakresowej upłynęło co najmniej 60 miesięcy. Pozostały czas efektywny należy przeznaczyć na zaplanowanie kontroli w kolejnych grupach płatników składek według wielkości, zaczynając od grupy płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych aż do wyczerpania potencjału czasu przeznaczanego na kontrole płatników składek w 2019 r.

³⁷ Zgodnie z pismami z 3 października 2019 r. i 28 listopada 2022 r.,

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o sus inspektorem kontroli Zakładu może być pracownik Zakładu, który jest zatrudniony w centrali lub w terenowej jednostce organizacyjnej Zakładu co najmniej 2 lata i złożył egzamin kwalifikacyjny na stanowisko inspektora kontroli Zakładu z wynikiem pozytywnym przed komisją powołaną przez głównego inspektora kontroli. Proces szkolenia kandydatów jest długotrwały – przyszli inspektorzy kontroli uczestniczą w licznych szkoleniach. Staż zawodowy osoby, która jest pracownikiem Zakładu przynajmniej od 12 miesięcy trwa jeden rok, natomiast osoby przyjętej do pracy spoza Zakładu – dwa lata.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 7, 566-575, 576, 582)

W celu sprawdzenia prawidłowości realizacji kontroli płatników badaniem szczegółowym objęto 15 kontroli, które zostały przeprowadzone w latach 2021-2022 u płatników składek zgłaszających największą liczbę ubezpieczonych: 12, którzy zgłaszali 1001 i więcej ubezpieczonych oraz trzech, którzy zgłaszali od 501 do 1000 ubezpieczonych. W 11 kontrolach zakres kontroli obejmował: prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu; prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe; wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych. Natomiast w czterech dodatkowo uwzględniono: prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do Zakładu we wniosku o świadczenie postojowe na podstawie 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 kryzysowych³⁸ oraz prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do Zakładu we wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacania składek złożonego na podstawie ustawy o COVID-19. W wyniku badania ustalono, że:

- dwie kontrole były bezwynikowe, natomiast w 13 stwierdzono nieprawidłowości,
- termin realizacji kontroli wynosił od 12 do 47 dni, co było zgodne z art. 55 ust. 1 pkt 4 ustawy prawo przedsiębiorców,
- w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości przypis składek wyniósł 265,0 tys. zł, odpis składek – 214,3 tys. zł oraz różnice w rozliczeniu świadczeń – 23,2 tys. zł,
- stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły najczęściej zakresu „prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego” – 12 z 13 kontroli wynikowych,
- weryfikacji złożenia przez płatnika dokumentów korygujących dokonano w ciągu 30 dni od dnia odebrania protokołu kontroli przez płatnika,
- w 13 sprawach płatnik złożył korekty dokumentów rozliczeniowych i/lub zgłoszeniowych, przy czym w dwóch przypadkach odbyło się to po wszczęciu postępowania administracyjnego przez Oddział.

(akta kontroli str. 142-149)

1.3. Oddział w latach objętych kontrolą otrzymywał informacje od PIP o naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy³⁹. Współpracę ZUS z PIP określa Porozumienie z 5 listopada 2010 r. zawarte między Prezesem ZUS a Głównym Inspektorem Pracy w sprawie współdziałania organów Zakładu

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm., dalej: „ustawa o COVID-19”

³⁹ Dz.U. z 2022r. poz. 1614, dalej: „ustawa o PIP”.

i Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁰. P.o. Okręgowy Inspektor Pracy w Gdańsku poinformował, że w latach 2019-2022 organy PIP w wyniku postępowań kontrolnych powiadomiły Oddział o stwierdzonych nieprawidłowościach kolejno w: 33, 65, 29 i 51 przypadkach. Powiadomienie miało formę pisma kierowanego do odpowiedniej jednostki Oddziału. Badaniem objęto 11 spraw przekazanych do Oddziału przez Okręgowy Inspektorat Pracy, które dotyczyły m.in:

- braku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego ZUS lub nieterminowego zgłoszenia do ZUS osoby świadczącej pracę,
- braku złożenia dokumentów rozliczeniowych lub nieuwjęcia poprawnych kwot wynagrodzenia w dokumentach rozliczeniowych,
- nielegalnego powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi,
- nieodprowadzenia składek od wynagrodzenia, za pracę w godzinach nadliczbowych,
- braku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego ZUS osoby, świadczącej pracę, która zakończyła naukę szkolną i powinna być objęta tym ubezpieczeniem lub osób, które współpracowały z osobą prowadzącą działalność pozarolniczą,
- błędnego wykazania liczby ubezpieczonych/kodu PKD w dokumencie ZUS IWA.

W ww. sprawach Oddział w sześciu przypadkach potwierdził wystąpienie nieprawidłowości, w czterech – nie stwierdzono nieprawidłowości oraz w jednej stwierdzono brak możliwości potwierdzenia nieprawidłowości⁴¹. Oddział w celu ustalenia stanu faktycznego m.in. wzywał płatników/osoby, które świadczyły pracę do złożenia wyjaśnień/dokumentów oraz w przypadku niewystarczających informacji występował do PIP, z prośbą o dostarczenie dodatkowych informacji/dokumentacji. W jednej sprawie przesłuchiowano również świadków. W przypadku gdy Oddział potwierdził nieprawidłowości, były one usuwane przez płatnika poprzez złożenie odpowiednich dokumentów zgłoszeniowych/rozliczeniowych lub z urzędu przez Oddział. W dwóch przypadkach (do 29 sierpnia 2023 r.) nie poinformowano PIP o wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Łączna kwota ustalonych należności na podstawie zgłoszeń, w których potwierdzono wystąpienie nieprawidłowości wyniosła 15,0 tys. zł, a odzyskanych 12,8 tys. zł.⁴²

(akta kontroli str. 62-108, 583-586)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku dwóch zgłoszeń PIP⁴³ (na 11 badanych spraw) do 29 sierpnia 2023 r. Oddział nie poinformował PIP o wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości. Powyższe było niezgodne z § 4 ust. 2 Porozumienia z 5 listopada 2010 r., który stanowi, że Zakład zobowiązuje się do niezwłocznego informowania PIP o wynikach postępowania w sprawie nieprawidłowości określonych w ust. 1 ww. porozumienia⁴⁴.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów wyjaśnił, że w obu przypadkach w toku prowadzonego przez Oddział postępowania wyjaśniającego (weryfikacji konta

⁴⁰ Dalej: „Porozumienie z 5 listopada 2010 r.”.

⁴¹ Ze względu na rozbieżności w zakresie okresu zatrudnienia, brak dokumentów potwierdzających wysokość wynagrodzenia, brak możliwości przeprowadzenia kontroli ze względu na sytuację epidemiologiczną.

⁴² Zadłużenie w wysokości 2 tys. zł zostało objęte egzekucją oraz zadłużenie w wysokości 0,2 tys. zł zostało objęte układem ratalnym.

⁴³ Pismo PIP nr GD-0220.53.30.2021.3 z 1 lipca 2021 r. oraz GD-0073.53.41.2021.5 z 3 grudnia 2021 r.

⁴⁴ Zgodnie z ust. 1 porozumienia z 5 listopada 2010 r. PIP zobowiązuje się do niezwłocznego zawiadomienia Zakładu o stwierdzonych w czasie kontroli przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym dotyczących nieprzestrzegania obowiązku dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych oraz nieopłacania lub zaniżania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych, a także o uchybieniach dotyczących wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

płatnika) stwierdzono, iż płatnik składek przekazał stosowne korekty dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych. Pisma PIP zostały skierowane z adnotacją: „przekazano celem wykorzystania służbowego”, co wskazywało na brak oczekiwania na odpowiedź zwrotną. Z uwagi na niesformalizowany charakter obu pism tj. brak powołania się na art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIP świadczą o ustaleniach nieprawidłowości na podstawie przeprowadzanych czynności kontrolnych oraz brak informacji o konieczności przekazania odpowiedzi zwrotnej, nie udzielono odpowiedzi na pisma w okresie objętym badaniem. W opisany wyżej sposób zinterpretowano zapisy § 4 ust. 1 i 2 Porozumienia z 5 listopada 2010 r. 29 sierpnia 2023 r. w ramach ww. obowiązującego porozumienia, poinformowano PIP o wynikach postępowania wyjaśniającego. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów wyjaśnił także, że obecnie odpowiedzi na zapytania PIP są udzielane w każdym przypadku niezależnie od charakteru skierowanego pisma. W celu wzmocnienia nadzoru nad realizacją przez Oddział zapisów porozumienia, wprowadzono dodatkowy rejestr postępowań na wniosek PIP opisujący wszystkie etapy realizacji zadania po stronie Oddziału.

(akta kontroli str. 62-108, 583-586)

NIK zauważa, że w obu ww. sprawach zostały wszczęte postępowania wyjaśniające i wystąpiły nieprawidłowości, które zostały usunięte poprzez złożenie odpowiednich korekt dokumentów zgłoszeniowych/rozliczeniowych. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zapisami Porozumienia z 5 listopada 2010 r. PIP nie była zobowiązana do powoływania się na art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIP oraz zwracania z prośbą o udzielenie informacji. Należy również zauważyć, że w piśmie PIP z dnia 3 grudnia 2021 r. powołano się na ustalenia kontroli przeprowadzonej przez PIP.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział w latach 2019-2022 prawidłowo weryfikował zgłaszanie przez płatników osób do ubezpieczeń oraz wnioski o udzielanie ulg w opłacaniu składek. Reagował na sygnały zewnętrzne dotyczące nieprawidłowości w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń oraz przeprowadzał planowe i doraźne kontrole u płatników składek. Stwierdzona w przedmiotowym zakresie nieprawidłowość dotyczyła niepoinformowania do 29 sierpnia 2023 r. PIP o wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2022 stan zadłużenia płatników Oddziału zwiększył się i wynosił według stanów na koniec roku kolejno: 1 859 254,2 tys. zł, 2 083 100,6 tys. zł, 2 122 968,9 tys. zł, 2 197 316,2 tys. zł. Natomiast liczba płatników z zadłużeniem⁴⁵ według stanów na koniec roku wyniosła kolejno: 77 107, 80 274, 73 332 i 82 411. W okresie objętym kontrolą poziom dochodzenia należności z tytułu składek zwiększył się z 86,63% w I kwartale 2019 r. do 87,68% w IV kwartale 2022 r., a poziom dochodzenia należności za ostatnie 5 lat odpowiednio z 75,75% do 89,92%. Wartość wskaźnika dotyczącego poprawności obsługi kont płatników składek wzrosła z 84,96% w I kwartale 2019 r. do 90,83% w IV kwartale 2022 r.⁴⁶ Tym samym Oddział osiągnął wskaźnik dochodzenia należności na zakładanym w Programie stabilizacji pracy⁴⁷ poziomie 80% oraz prawidłowości obsługi kont na poziomie 85%. Do poziomu 90% dochodzenia należności za ostatnie 5 lat według stanu na koniec 2022 r. zabrakło jedynie 0,08 pp.

⁴⁵ Liczba kont z saldem WN.

⁴⁶ Wykazano wartości graniczne ww. mierników według stanu na I kwartał 2019 i IV kwartał 2022 r. bez wskazania wahań wartości pomiędzy ww. okresami.

⁴⁷ Program stabilizacji pracy w komórkach rozliczeń kont płatników składek i komórkach realizacji dochodów z 28 lutego 2018 r. zaktualizowany w lipcu 2019 r., dalej: „PSP”.

Wskaźnik efektywności zawieranych układów ratałnych⁴⁸ kształtował się na poziomie 91,04% w III kwartale 2021 r. oraz 99,55% w IV kwartale 2022 r., wskaźnik – stopień należności objętych dobrowolną formą spłaty – na poziomie 6,81% w I kwartale 2019 r. oraz 5,34% w II kwartale 2021 r. Natomiast wartość wskaźnika dotyczącego terminowości wystawiania tytułów wykonawczych⁴⁹ spadła – z 57,95% w I kwartale 2019 r. do 40,62% w IV kwartale 2022 r.⁵⁰ Spadła również efektywność egzekucji⁵¹ – z 48,50% w I kwartale 2019 r. do 39,32% w IV kwartale 2022 r.⁵²

Osiągnięto mierniki celów szczegółowych założonych w PSP przez Oddział tj.:

- uporządkowanie kont płatników składek na poziomie 99% (99%)⁵³
- wzrost kont z saldem zero do poziomu minimum 50 % (59%),
- spadek kont z saldem WN do poziomu minimum 19% (17%),
- spadek kont z saldem MA do poziomu minimum 31% (24%)⁵⁴.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że spadek wartości wskaźnika terminowości wystawiania tytułów wykonawczych miał miejsce z uwagi na realizację innych priorytetowych zadań w okresie pandemii COVID-19. Znaczny spadek wartości wskaźnika w latach 2019-2022 odnotowano w okresie pandemii, jak również w I-IV kwartale 2022 r. – bezpośrednio po pandemii. W 2023 r. odnotowano wzrost wskaźnika – w I kwartale 2023 r. osiągnął on wartość 43,51%, a w II kwartale – 52,16%, co wskazuje na ustabilizowanie się sytuacji i prognozę poprawy wartości wskaźnika.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w przypadku miernika efektywności egzekucji wpływ na jego wartość mają zarówno czynniki wewnętrzne (należności skierowane do egzekucji w ciągu 18 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji), jak i czynniki zewnętrzne, tj. kwoty ściągnięte przez organ egzekucyjny (należności odzyskane w ciągu 21 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji, czyli sumy kwot ściągniętych przez organ egzekucyjny oraz dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji). Po okresie pandemii odnotowano wzrost liczby TW oraz kwot skierowanych do postępowania egzekucyjnego przy spadku wskaźnika efektywności egzekucji, co według Dyrektora Oddziału jednoznacznie wskazuje, iż główny wpływ na wartość wskaźnika w tym przypadku miały czynniki zewnętrzne – sytuacja finansowa płatników składek, utrata płynności finansowej, czy brak dyscypliny płatniczej.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 4, 152-158, 566-567, 575)

Zgodnie z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej w latach 2019-2022 w obszarze związanym z dochodzeniem należności w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Natomiast w ramach kontroli zarządczej podejmowano szereg czynności mających na celu zapewnienie działalności zgodnie z przepisami prawa/procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, przepływu informacji czy zarządzania ryzykiem. Dyrektora Oddziału wyjaśniła m.in., że w okresie objętym kontrolą w zakresie:

a) zapewnienia zgodności działalności z przepisami prawa/procedurami wewnętrznymi:

- realizowano kontrole funkcjonalne przez naczelników wydziałów i ich zastępców,

⁴⁸ Wskaźnik został wprowadzony w III kwartale 2021 r.

⁴⁹ Procedura 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności”, miernik nr 3.

⁵⁰ Przy czym dla kolejnych kwartałów w latach 2019-2022 wskaźnik wynosił kolejno: 57,95%, 65,16%, 63,08%, 68,52%, 67,75%, 76,07%, 3,49%, 40,00%, 57,58%, 46,63%, 44,40%, 50,58%, 44,71%, 40,12%, 38,09%, 40,62%.

⁵¹ Procedura 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności”, miernik nr 1.

⁵² Przy czym dla kolejnych kwartałów wskaźnik wynosił kolejno: w 2019 r. – 48,50%, 48,50%, 47,29%, 48,61%, 2020 r. – 49,33%, 50,27%, 44,25%, 47,31%, 2021 r. – 53,31%, 39,81%, 36,13%, 38,92%, 2022 r. – 41,84%, 44,24%, 38,80%, 39,32%.

⁵³ Według stanu na 30 listopada 2022 r.

⁵⁴ Wartości 59%, 17% i 24% osiągnięto na koniec października 2021 r.

- przeprowadzano półroczne kontrole jakości pracy wykonywanej przez pracowników rozliczających konta, na podstawie których powstawał „Raport weryfikacji jakości obsługi kont” z precyzowanymi zaleceniami na kolejne półrocze oraz opisem efektu działań podejmowanych w poprzednim półroczu,
 - w ramach realizacji zadania związanego z odpisywaniem należności przedawnionych raz na kwartał sporządzany był „Raport z analizy przyczyn powstania przedawnień należności z tytułu składek”. Na podstawie analizy przedmiotowych precyzowano zalecenia, co do działań na kolejny kwartał zmierzających do zapobiegania przedawnieniu należności z winy ZUS,
- b) skuteczności i efektywności działania:
- monitorowano realizację celów i zadań z wykorzystaniem tzw. mierników celu w ramach wdrożonego zarządzania przez cele oraz mierników oceny pracy,
 - stosowano szereg mierników umożliwiających ocenę stanu realizacji zadań, jak również ich efektywności, m.in.: mierniki oceny pracy oceniające: dochodzenie należności, efektywność egzekucji, terminowość wystawiania tytułów wykonawczych, poprawność obsługi kont płatników składek, terminowość realizacji wniosków o układ ratalny, kompletność wniosków płatników składek o układ ratalny, a także wskaźnik efektywności układów ratalnych oraz wskaźniki związane z obsługą alertów w aplikacji APB służącej do obsługi kont z należnościami potencjalnie przedawnionymi,
 - monitorowano w systemie miesięcznym oraz oceniano w cyklu kwartalnym poziom obsługi alertów wskazujących na zbliżający się termin przedawnienia należności oraz rozliczenie zobowiązania na przedawnioną należność,
- c) efektywności i skuteczności przepływu informacji:
- realizowano: dystrybucję komunikatów i pism wyjaśniających od kierującego na poziom pracownika, prawidłową komunikację wewnętrzną, ze szczególnym uwzględnieniem rozmów o wynikach i trudnościach związanych z wykonywaniem zadań, udzielaniem wytycznych do wykonywania zadań,
 - istotne zmiany legislacyjne i proceduralne były omawiane z naczelnikami i wybranymi pracownikami komórek dochodowych na organizowanych w Oddziale stacjonarnych warsztatach roboczych oraz naradach kwartalnych pionu dochodów, a także Komitetach Oddziałowych,
 - w celu zapewnienia spójnego i skutecznego przepływu informacji od września 2021 r. w trybie tygodniowym organizowane były spotkania online kadry zarządczej komórkami RKS i RED z Zastępcą Dyrektora ds. dochodów oraz komórką Koordynacji Usług Dochodowych (dalej: „KUD”), w trakcie których wyjaśniane były zgłaszane wątpliwości dotyczące wdrażanych zmian. Informacje te przekazywane były za pośrednictwem kadry zarządzającej na poziom wszystkich pracowników,
- d) zarządzania ryzykiem:
- proces zarządzania ryzykiem w Oddziale był realizowany poprzez bieżącą analizę ryzyk związanych z obsługą zadań oraz kwartalne raportowanie tych ryzyk, a także bieżący przegląd i raportowanie w układzie półrocznym ryzyk mogących mieć wpływ na realizację celów ujętych w Planie Działalności Zakładu na dany rok oraz identyfikację i ocenę ryzyk przez naczelników komórek dochodowych w ramach dedykowanych Rejestrów ryzyk.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 8, 166-188, 566-567, 572-575, 587)

Zadania związane z obsługą i rozliczaniem kont płatników realizowały Wydziały Rozliczeń Kont Płatników Składek (RKS)⁵⁵, w których stan zatrudnienia w przeliczeniu

⁵⁵ Od 1 września 2021 r. w strukturze Oddziału funkcjonowały trzy wydziały: RKS-1, RKS-2, RKS-3 (Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do decyzji organizacyjnej nr 103 Dyrektora Departamentu Strategii i Kontrolingu z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego Oddziału w Gdańsku).

na pełne etaty według stanów na koniec każdego roku wynosił odpowiednio: 260 etatów, 250,25 etatu, 252 etaty i 257,375 etatu przy planowanym zatrudnieniu docelowym na poziomie 264 etatów. Za dochodzenie należności z tytułu składek, w tym w ramach egzekucji administracyjnej i sądowej, odpowiadał Wydział RED⁵⁶ – odpowiednio 129, 124, 120 i 118 etatów na koniec każdego roku (docelowo w 2022 r. – 120 etatów). Wydział KUD koordynował prawidłowość realizacji procesów i usług dochodowych – zatrudnienie na poziomie: sześciu etatów w latach 2019-2021 i siedmiu etatów w 2022 r. (docelowo siedem etatów). W latach 2019-2022 przeprowadzono łącznie 221 rekrutacji zewnętrznych, z których zakończonych pozytywnie było 109, przy czym w latach 2019 i 2022 łącznie przeprowadzono 203 rekrutacje, z których 101 zakończyło się pozytywnie.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że z uwagi na niedobory kadrowe w komórkach dochodowych w latach 2019-2022 Oddział poprzez nabór zewnętrzny podejmował próby uzupełnienia stanu etatowego do poziomu zakładanej etatyżacji docelowej. Jednocześnie w związku z długotrwałymi nieobecnościami, szczególnie wynikającymi z korzystania przez pracowników z uprawnień związanych z rodzicielstwem, Oddział przeprowadzał rekrutacje „na zastępstwo”. W 2022 r. do komórek dochodowych przeprowadzono średnio w miesiącu 11 rekrutacji. Znaczna fluktuacja kadr, częsty brak odpowiednich kandydatów spełniających wymagania kwalifikacyjne i kompetencyjne, ograniczające możliwości zrekrutowania pracownika nie pozwalały na bieżące i pełne uzupełnianie wakatów. W okresie nasilenia pandemii zostały wstrzymane wszystkie rekrutacje zewnętrzne, a pozyskiwanie kandydatów było możliwe tylko w drodze rekrutacji wewnętrznej lub w przypadku kluczowych stanowisk, niezbędnych dla utrzymania ciągłości działania Zakładu. W związku z nieobecnościami i wakacjami zlecane były prace w godzinach nadliczbowych.

(akta kontroli str. 26, 29-47, płyta CD1 – folder 1-2, 566-570, 576, 578-582)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez pracowników RKS objęto 14 z 30 największych dłużników⁵⁷, których ogólny stan zadłużenia wzrósł z 108 003,9 tys. zł (stan na dzień 1 stycznia 2019 r.) do 145 986,0 tys. zł (stan na dzień 31 grudnia 2022 r.), przy czym w okresie objętym kontrolą uzyskano łączne wpłaty⁵⁸ w wysokości 200 957,7 tys. zł⁵⁹. Dwóch dłużników w okresie objętym kontrolą nie dokonało żadnych wpłat⁶⁰. Badanie dokumentacji dłużników wykazało, że w okresie objętym kontrolą:

- wobec 11 dłużników wystawiono 259 upomnień i 18 decyzji o wysokości zadłużenia, a w przypadku 94 upomnień i dwóch decyzji o wysokości zadłużenia dotyczących sześciu dłużników okres między wymagalnością składki⁶¹, a wysłaniem upomnienia/decyzji nie mieścił się w terminie przeglądu konta płatnika przyjętego standardami częstotliwości⁶² – przekroczenie wynosiło od 4 do 243 dni. Przy czym z wyłączeniem okresu objętego pandemią COVID-19 nieterminowo wystawiono 74 upomnienia z przekroczeniem terminu przeglądu konta od 4 do 108 dni oraz jedną decyzję o wysokości zadłużenia

Pracownicy ww. wydziałów świadczyli pracę w następujących terenowych jednostkach organizacyjnych: Gdańsk (Oddział), Gdańsk-Wrzeszcz, Gdynia, Kartuzy, Pruszcz Gdański, Puck, Starogard Gdański, Wejherowo, Sztum.

⁵⁶ Od 1 czerwca 2021 w strukturze Oddziału funkcjonował jeden Wydział RED, którego pracownicy, świadczyli pracę w następujących terenowych jednostkach organizacyjnych: Gdańsk (Oddział), Gdynia, Starogard Gdański, Sztum, Wejherowo.

⁵⁷ 30 dłużników o najwyższej kwocie zadłużenia według stanu na dzień 31 marca 2023 r.

⁵⁸ W tym wpłaty: dobrowolne, na podstawie udzielonych ulg oraz w drodze egzekucji.

⁵⁹ Według stanu na dzień 23 czerwca 2023 r.

⁶⁰ Ogłoszona upadłość/wykreślenie z KRS.

⁶¹ Termin powstania należności składkowej lub termin płatności wynikający z umowy odroczenia, układu ratalnego, w przypadku informacji o zerwaniu umowy ratalnej: data doręczenia plus siedem dni, złożenia deklaracji rozliczeniowych (korekt bądź przypisów).

⁶² Wynikające z załącznika nr 3 „Instrukcja analizy konta płatnika” do procedury 3.1 „Obsługa salda konta płatnika”, wprowadzonej zarządzeniem Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r. ze zm. (miesiąc lub trzy miesiące).

- z przekroczeniem terminu o 73 dni, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w RKS każdorazowo, przed sporządzeniem noty księgowej czy rozliczeniem konta, prowadzono analizę dokumentów rozliczeniowych, wpłat i not księgowych; dokonywane wpłaty rozliczano na raty wynikające z zawartych umów o udzielenie ulgi i na składki bieżące⁶³; w przypadku wpłat w ramach wszczętej egzekucji, wpłaty były rozliczane zgodnie ze wskazaniem tytułu przelewu; RKS uzgadniał z księgowością obroty i salda środków wpływających na rachunek bankowy Oddziału dedykowany do obsługi wpływów egzekucyjnych,
 - wobec ośmiu dłużników wystawiono 237 TW, w przypadku 98 TW okres pomiędzy datą doręczenia upomnienia (lub datą uprawomocnienia decyzji) a datą wystawienia TW wyniósł ponad 45 lub 30 dni – przekroczenie wyniosło od 24 do 308 dni. Przy czym z wyłączeniem okresu objętego pandemią COVID-19 nieterminowo wystawiono 92 TW z przekroczeniem terminu od 24 do 308 dni, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów wyjaśnił m.in., że część upomnień objętych kontrolą było wystawianych w okresie pandemii COVID-19, tj. w okresie, w którym komórka RKS realizowała zadania związane z zapisami TA. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów oszacował, że w tym okresie ponad 80% zasobów kadrowych obsługiwało wnioski płatników składek o zwolnienie z obowiązku opłacania składek, odstąpienia od naliczania składek, odraczania terminów płatności i ulg w postaci układów ratalnych. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku wystawianych TW.

(akta kontroli str. 159, 197-234, 558-563)

2.2. Przyznawanie i realizacja ulg w formie umów o rozłożenie należności składkowych na raty lub odroczenia terminu płatności regulowała procedura 4.1 „Obsługa Ulg i Umorzeń”⁶⁴. W latach 2019-2022 liczba udzielonych ulg w spłacie należności z tytułu składek wynosiła kolejno: 2 459, 7 306, 4 554, 2 621. Natomiast według stanu na koniec roku w ww. latach należności objęte ulgami wynosiły kolejno: 170 345,1 tys. zł, 181 864,3 tys. zł, 192 524,5 tys. zł, 209 751,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 2, 495)

W zakresie przyznawania i realizacji ulg kontrolą objęto dokumentację pięciu dłużników⁶⁵ (z 30 z największym zadłużeniem), z którymi zawarto łącznie 81 umów o odroczeniu terminu płatności składek lub rozłożeniu należności na raty na łączną kwotę 59 680,3 tys. zł. Analizą objęto 15 z 81 umów⁶⁶, które zawarto z ww. dłużnikami w latach 2019-2022 na łączną kwotę 18 733,8 tys. zł. W stosunku do trzech dłużników przed udzieleniem ulgi nie były prowadzone postępowania egzekucyjne. Jeden dłużnik należał do tzw. „podmiotów o szczególnym znaczeniu”⁶⁷. W badanych sprawach:

- siedem umów dotyczyło odroczenia terminu płatności składek, a osiem umów – rozłożenia składek na raty, z czego cztery umowy zostały zawarte na podstawie szczególnych rozwiązań obowiązujących w związku TA,
 - osiem wniosków o udzielenie ulgi było w całości procedowanych przez Oddział, natomiast siedem zostało przekazanych do CUL,
 - wnioski wewnętrzne przygotowano rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi wzorami⁶⁸ i zawierały uzasadnienie oraz propozycję rozstrzygnięcia,
- Każdorazowo (poza ulgami udzielonymi w związku z TA):

⁶³ W przypadku wpłat terminowych.

⁶⁴ Wprowadzona zarządzeniem nr 29 Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r. ze zm.

⁶⁵ Numery ID konta w KSI: 1910528, 217667761, 1908182, 37573356, 234841728.

⁶⁶ Po trzy umowy zawarte z każdym dłużnikiem.

⁶⁷ Podmioty, które ze względu na interes publiczny nie powinny zaprzestać działalności.

⁶⁸ Załączniki do procedury 4.1 „Obsługa Ulg i umorzeń” - wzór nr 23 i 32.

- sporządzono analizę finansową podmiotu prowadzącego pełną księgowość, której dane wynikały z dokumentacji źródłowej,
- sporządzono wymagane załączniki w zakresie informacji o stanie należności, prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym oraz składnikach majątkowych i zabezpieczeniach majątku.

Udzielanie ulgi rozpatrywano w oparciu o przesłanki wynikające z jednolitych standardów⁶⁹.

W dwóch przypadkach stwierdzono wystąpienie przesłanek, które potencjalnie mogły skutkować odmową udzielenia rozłożenia na raty należności z tytułu składek, zastosowano jednak odstępstwa wynikające z obowiązującej procedury⁷⁰.

W zakresie zawartych układów ratalnych i umów o odroczenie płatności wystąpiły wpłaty:

- terminowe i w pełnej wysokości dotyczące dwóch dłużników⁷¹ (cztery umowy),
- nieterminowe i w pełnej wysokości dotyczące dwóch dłużników (dwie umowy) – naliczono odsetki za zaległości od wpłat po terminie,
- nieterminowe i nie w pełnej wysokości dotyczące dziewięciu umów, w tym: w przypadku jednego dłużnika (trzy umowy) raty spłacono w części, w tym również z naliczonymi odsetkami za zaległości, a także zostały zawarte kolejne układy ratalne; w przypadku drugiego dłużnika – po terminowych wpłatach rat (kolejno sześciu i jedenastu), powstały należności objęte nowymi układami ratalnymi (dwie umowy) oraz ze względu na brak wpłat w toku realizacji jednej umowy – zadłużenie objęto postępowaniem egzekucyjnym; w przypadku trzeciego dłużnika (trzy umowy) – zadłużenie zostało objęte w części przyspieszonym postępowaniem układowym oraz w części postępowaniem egzekucyjnym oraz w przypadku jednej umowy – do części płatności po terminie naliczono odsetki.

W przypadku regulowania składek bieżących przez pięciu dłużników, których dokumentację w zakresie udzielonych ulg objęto badaniem, wystąpiły przypadki wpłat nieterminowych. Od składek zapłaconych po terminie naliczono odsetki. W przypadku dwóch dłużników, część bieżącego zadłużenia objęto nowymi układami ratalnymi/odroczeniem terminu płatności. W przypadku trzeciego dłużnika powstały należności, które w części objęto nowym układem ratalnym, a w części postępowaniem egzekucyjnym (dwie umowy) oraz w przypadku trzeciej umowy – zaległe należności zostały objęte postępowaniem egzekucyjnym. Z uwagi na toczące się postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości dłużnika postępowanie egzekucyjne zostało w części zawieszono. W przypadku czwartego dłużnika zadłużenie w części objęto przyspieszonym postępowaniem układowym⁷², a w części postępowaniem egzekucyjnym (dwie umowy) oraz w przypadku jednej umowy – w całości postępowaniem egzekucyjnym.

W okresie objętym kontrolą ogólnie zadłużenie czterech z pięciu dłużników, nie uległo zmniejszeniu, natomiast w jednym przypadku nastąpiło zmniejszenie zadłużenia, przy czym w dwóch przypadkach (cztery umowy) dłużnicy dokonali spłat należności wynikających z badanych umów zarówno w odpowiedniej wysokości jak i terminie, a w trzech przypadkach (cztery umowy) układy zostały spłacone: częściowo wpłatami terminowymi, a częściowo nieterminowymi lub poprzez nowe układy ratalne.

⁶⁹ Określone w załączniku nr 7 do procedury 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń”.

⁷⁰ Tj. [1] F.1.2.2 – brak dochodu lub źródło dochodu dłużnika ma charakter krótkotrwały i tym samym nie gwarantuje systematycznej spłaty zadłużenia – zastosowano odstępstwo: pomimo trudnej sytuacji finansowej dłużnik ocenił swoje możliwości finansowe jako pozwalające na spłatę zadłużenia w ratach, a podjęte działania rokują poprawę sytuacji finansowej [2] F.1.2.2 – z historii dotychczasowej współpracy z dłużnikiem wynikało, że podejmowane przez niego działania nie miały na celu spłaty zadłużenia, a jedynie były działaniem „na zwłokę” (...), zastosowano odstępstwo: aktualnie podejmowane działania dłużnika wskazują na realną możliwość spłaty zadłużenia w ratach.

⁷¹ Za wyjątkiem jednej wpłaty kwoty 7,35 zł po terminie.

⁷² O którym mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2309).

(akta kontroli str. 28, 29-47, płyta CD1 – folder 2, 200, 496-506)

2.3. W latach 2019-2022 do dłużników skierowano łącznie 573 204 TW na kwotę 1 340 461,8 tys. zł, w tym:

- 173 856 TW na kwotę 354 913,7 tys. zł w 2019 r.,
- 90 130 TW na kwotę 186 982,03 tys. zł w 2020 r.,
- 137 732 TW na kwotę 288 019,0 tys. zł w 2021 r.,
- 171 486 TW na kwotę 510 547,1 tys. zł w 2022 r.

W formie egzekucji własnej – łącznie w latach objętych kontrolą wystawiono 559 313 TW na kwotę 1 231 437,0 tys. zł. Oddział prowadził egzekucję administracyjną za pośrednictwem naczelnika właściwego urzędu skarbowego (10 611 TW na kwotę 14 781,1 tys. zł), a także w innych trybach – egzekucja sądowa i zgłoszenie wierzytelności do syndyków masy upadłościowej – 3280 TW na kwotę 94 243,7 tys. zł.

Kwoty ściągnięte przez organ egzekucyjny w ww. okresie wyniosły łącznie 291 425,1 tys. zł, tj. kolejno w latach 2019-2022: 97 547,2 tys. zł⁷³, 53 478,4 tys. zł⁷⁴, 47 510,2 tys. zł⁷⁵, i 92 889,3⁷⁶ tys. zł, a kwoty wpłat dobrowolnych po wszczęciu postępowania łącznie: 191 432,1 tys. zł, tj. 44 061,0 tys. zł w 2019 r., 29 164,0 tys. zł w 2020 r., 68 613,9 tys. zł w 2021 r. i 49 593,2 tys. zł w 2022 r.

Udział kwot ściągniętych w ramach egzekucji własnej w kwotach należności ściągniętych ogółem przez organy egzekucyjne wyniósł 92%.

Szczegółową kontrolą w zakresie prawidłowości przymusowego dochodzenia należności, ustalania składników majątkowych i dokonywania zabezpieczenia objęto dokumentację 10 (z 30)⁷⁷ dłużników, wobec których w latach 2019-2022 prowadzono działania egzekucyjne na kwotę 62 118,4 tys. zł. Stwierdzono, że:

- do ośmiu dłużników skierowano 238 upomnień oraz 17 decyzji o wysokości zadłużenia, na podstawie których wystawiono 237 TW,
- do dwóch dłużników nie kierowano upomnień/decyzji w związku z ogłoszoną upadłością i wykreśleniem z rejestru KRS,
- dokonano rzetelnej analizy stanu majątkowego dłużnika na podstawie posiadanych danych w zasobach własnych, tj. informacje znajdujące się w aplikacjach stanowiących elementy systemu KSI oraz w oparciu o akta dłużnika,
- weryfikując stan majątkowy dłużnika korzystano także z informacji zawartych w zewnętrznych elektronicznych bazach danych m.in. takich jak: OGNIVO, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Centralna Baza Danych Ksiąg Wieczystych, Elektroniczne Księgi Wieczyste, Krajowy Rejestr Sądowy;
- u ośmiu dłużników na podstawie wystawionych TW dokonywano zajęć rachunków bankowych oraz u dwóch dodatkowo zajęć wierzytelności w urzędzie skarbowym,
- każdorazowo zajęć rachunków bankowych lub wierzytelności dokonywano w przeciągu dwóch dni od wystawienia TW,
- w sześciu przypadkach wystąpił zbieg egzekucji z innymi wierzycielami, w wyniku czego, organem wyznaczonym do łącznego prowadzenia egzekucji został: w przypadku trzech dłużników – Dyrektor Oddziału ZUS, w przypadku dwóch dłużników – komornik sądowy, w przypadku jednego dłużnika naczelnik urzędu skarbowego,

⁷³ W tym: 94 622,6 tys. zł – egzekucja własna, 1 787,8 tys. zł – egzekucja prowadzona przez naczelnika urzędu skarbowego, 1 136,8 tys. zł – egzekucja sądowa i zgłoszenie wierzytelności do syndyków masy upadłościowej.

⁷⁴ W tym: 51 800,9 tys. zł – egzekucja własna, 912,5 tys. zł – egzekucja prowadzona przez naczelnika urzędu skarbowego, 765,0 tys. zł – egzekucja sądowa i zgłoszenie wierzytelności do syndyków masy upadłościowej.

⁷⁵ W tym: 27 429,0 tys. zł – egzekucja własna, 1 036,4 tys. zł – egzekucja prowadzona przez naczelnika urzędu skarbowego, 19 044,8 tys. zł – egzekucja sądowa i zgłoszenie wierzytelności do syndyków masy upadłościowej.

⁷⁶ W tym: 90 891,9 tys. zł – egzekucja własna, 897,7 tys. zł – egzekucja prowadzona przez naczelnika urzędu skarbowego, 1 099,7 tys. zł – egzekucja sądowa i zgłoszenie wierzytelności do syndyków masy upadłościowej.

⁷⁷ Z 30 dłużników o najwyższej kwocie zadłużenia według stanu na dzień 31 marca 2023 r.

- u dwóch dłużników zmieniano środek egzekucyjny poprzez skierowanie egzekucji do innego dłużnika zajętej wierzytelności⁷⁸,
- u pięciu dłużników stosowano zabezpieczenia m.in. w postaci wpisów hipoteki przymusowej lub zastawów na ruchomościach, u pozostałych nie stosowano ww. zabezpieczeń ze względu na brak nieruchomości i ruchomości, ogłoszoną upadłość lub wszczęte postępowanie restrukturyzacyjne,
- w stosunku do dwóch z dziesięciu dłużników objętych badaniem podjęto działania w celu przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania na osoby trzecie⁷⁹.

Ustalono jednak, że Oddział ZUS nie dochował w pełni obowiązującego standardu częstotliwości⁸⁰ w zakresie działań przedegzekucyjnych w przypadku sześciu z 10 dłużników, których dokumentację objęto badaniem oraz nie kierowano niektórych należności do przymusowego dochodzenia w terminach określonych w procedurze 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności” w przypadku siedmiu z 10 dłużników. U sześciu dłużników wystąpiły przypadki przekroczenia terminów wysłania upomnień (oraz u jednego dłużnika – wysłania decyzji o wysokości zadłużenia) w okresie nie dłuższym niż jeden miesiąc lub trzy miesiące od daty powstania należności⁸¹ (przekroczenia te wynosiły od 4 do 108 dni⁸²) oraz u siedmiu dłużników wystąpiły przypadki przekroczenia wynikającego z procedury⁸³ maksymalnego terminu 45 dni między datą doręczenia upomnienia a datą wystawienia TW lub maksymalnego terminu 30 dni między datą uprawomocnienia się decyzji a datą wysłania TW (przekroczenia te wynosiły od 24 do 308 dni). Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 2, 160-163, 234-246, 587)

2.4. W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło łącznie 2612 wniosków o umorzenie należności z tytułu składek na podstawie ustawy o sus, tj. w latach 2019-2022 kolejno: 439, 859, 807 i 507, z czego pozytywnie lub w części pozytywnie rozpatrzono łącznie 36. Łączna kwota umorzonych należności w ww. okresie wyniosła 958,1 tys. zł.

W latach 2019-2022 wydano 118 decyzji określających warunki umorzenia należności z tytułu składek na kwotę 1 640,5 tys. zł oraz umorzono należności na kwotę 1638,1 tys. zł na podstawie ustawy abolicyjnej.

Zgodnie z załącznikiem nr 9 „Zadania realizowane przez doradców i analityków ds. ulg i umorzeń” do procedury 4.1 „Obsługa ulg i umorzeń” Oddział odpowiadał m.in. za obsługę klienta i wstępną analizę wniosku, obsługę dokumentacji (w tym poinformowanie klienta o konieczności uzupełnienia braków), przekazanie sprawy do Centrum Umorzeń⁸⁴, a także aktualizację i uzupełnienie informacji udostępnionych przez komórki merytoryczne oraz pozyskiwanie informacji od klienta lub instytucji zewnętrznych na zlecenie osoby prowadzącej sprawę. Analiza merytoryczna sprawy pod kątem umorzenia oraz sporządzenie i wysłanie decyzji o umorzeniu/odmowie

⁷⁸ Inny bank.

⁷⁹ Przy czym w stosunku do jednego dłużnika czynności podjęto w 2023 r. – zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 26 kwietnia 2023 r.

⁸⁰ Wynikającego z procedury 3.1 „Obsługa salda konta płatnika”.

⁸¹ Termin powstania należności składowej lub termin płatności wynikający z umowy odroczenia, układu ratalnego, w przypadku informacji o zerwaniu umowy ratalnej: data doręczenia plus siedem dni, złożenia deklaracji rozliczeniowych (korekt bądź przypisów).

⁸² Z wyłączeniem okresu 2020-2021.

⁸³ Procedura 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności”, załącznik nr 3 „Instrukcja egzekucji administracyjnej”, (rozdział IV, ust. 4) stanowi, że pracownik RKS wystawia pierwotny tytuł wykonawczy niezwłocznie z uwzględnieniem terminu wskazanego w ust. 3, nie później jednak niż: 1) w okresie 45 dni od dnia doręczenia upomnienia lub 2) w okresie 30 dni od dnia uprawomocnienia decyzji, postanowienia w przedmiocie nieprzekazanej przez dłużnika zajętej wierzytelności; kwoty lub 3) w okresie 30 dni od dnia wpływu prawomocnego postanowienia o nałożeniu kary pieniężnej.

⁸⁴ Dalej: „CUM”. Centra Umorzeń zostały utworzone 1 kwietnia 2018 r.

umorzenia następowała w CUM. Umorzenia na podstawie ustawy abolicyjnej były realizowane w Oddziale.

W zakresie prawidłowości umorzenia należności badaniem objęto pięć postępowań na łączną kwotę umorzenia 628,9 tys. zł⁸⁵, w tym: trzy postępowania dotyczące decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą, na podstawie których umorzono należności z tytułu składek na największe kwoty na podstawie ustawy o sus oraz dwa postępowania dotyczące decyzji wydanych podstawie ustawy abolicyjnej. W zakresie trzech postępowań dotyczących decyzji wydanych na podstawie ustawy o sus:

- pozyskano informacje/materiał dowodowy zarówno od dłużnika jak i z ustaleń z urzędu⁸⁶,
- podejmowano czynności w celu odzyskania należności, jednak próby zajęcia rachunków bankowych jak i wierzytelności w urzędzie skarbowym były nieskuteczne,
- w dwóch przypadkach stwierdzono brak nieruchomości lub ruchomości o niskiej wartości, w jednym przypadku dokonano zastawów skarbowych na pojazdach,
- wobec braku skuteczności zastosowanych wcześniej środków, egzekucje kierowano do urzędów skarbowych – we wszystkich sprawach postępowania zostały umorzone ze względu na ich bezskuteczność,
- sprawy przekazano do CUM w 42, 52 i 29 dniu od wpływu wniosku⁸⁷,
- umorzeń dokonano po stwierdzeniu przesłanki całkowitej nieściągalności należności zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 6 ustawy o sus⁸⁸ oraz w jednym przypadku również pkt. 3 i 5 ww. ustawy⁸⁹.

W zakresie dwóch umorzeń przeprowadzonych na podstawie ustawy abolicyjnej: w jednym przypadku wniosek o umorzenie należności złożono w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy abolicyjnej, w drugim – w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji o odpowiedzialności spadkobierców (odpowiednio art. 1 ust. 4 i art. 2 ust. 2 w związku z ust. 3 ustawy abolicyjnej). Zgodnie z art. 1 ust. 10 oraz ust. 11 ustawy abolicyjnej, na dzień wydania decyzji o umorzeniu nie było zadłużenia, które umorzeniu nie podlegało. W obu przypadkach przed upływem terminu określonego w art. 1 ust. 12 ustawy abolicyjnej podpisano umowy o rozłożeniu należności na raty, a należności te zostały uregulowane. W obu sprawach w toku postępowania egzekucyjnego nie było wcześniejszej decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 5 ustawy abolicyjnej, innej niż ta na podstawie której dokonano umorzenia. Umorzeń dokonano w 22 i 232 dniu (185 dniu – uwzględniając zawieszenie biegu terminu na podstawie art. 15zss ust. 1 pkt 6 ustawy o COVID-19⁹⁰) od daty faktycznego uregulowania należności niepodlegających umorzeniu⁹¹, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 28-47, płyta CD1 – folder 2, 247-494)

⁸⁵ Z czego 237,3 tys. zł stanowiły składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy.

⁸⁶ Tj. m.in.: oświadczenie o stanie rodzinnym i majątkowym oraz sytuacji materialnej osoby fizycznej, która nie prowadzi działalności gospodarczej, orzeczenia/zaświadczenia/dokumentację medyczną dotyczącą sytuacji zdrowotnej dłużnika, postanowienia naczelników urzędów skarbowych w sprawie umorzenia postępowań egzekucyjnych, informacje z baz danych, w tym m.in. z: Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub bazy REGON, Centralnej Ewidencji Pojazdów, Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych oraz w jednym przypadku pozyskano informacje z gminnego ośrodka pomocy społecznej i schroniska dla osób bezdomnych.

⁸⁷ Z wyłączeniem czasu na dokonanie uzupełnienia wniosku przez dłużnika.

⁸⁸ Jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

⁸⁹ Nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji).

⁹⁰ Dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 568) zmieniającej ustawę o COVID-19 z dniem 31 marca 2020 r.

⁹¹ Z wyłączeniem czasu na dokonanie czynności przez płatnika.

2.5. W latach 2019-2022 w Oddziale odpisano przedawnione należności z tytułu składek w kwocie 170 900,1 tys. zł, tj.: 37 356,5 tys. zł w 2019 r., 19 442,5 tys. zł w 2020 r., 18 938,6 tys. zł w 2021 r. i 95 162,5 tys. zł w 2022 r., z czego (łącznie oraz kolejno w latach 2019-2022) w związku z:

- umorzeniem postępowania egzekucyjnego ze względu na bezskuteczność egzekucji, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia należności⁹²: 111 299,8 tys. zł, tj.: 21 280,2 tys. zł, 10 902,9 tys. zł, 10 390,8 tys. zł i 68 725,9 tys. zł,
- sporządzeniem z urzędu dokumentów rozliczeniowych⁹³: 24 060,6 tys. zł, tj.: 7105,8 tys. zł, 4339,8 tys. zł, 4769,0 tys. zł, 7846,0 tys. zł,
- brakiem możliwości podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania należności⁹⁴: 12 655,6 tys. zł, tj.: 3016,7 tys. zł, 1517,9 tys. zł, 1457,5 tys. zł i 6663,5 tys. zł,
- sporządzeniem dokumentów rozliczeniowych w wyniku kontroli⁹⁵: 6527,3 tys. zł, tj.: 34,0 tys. zł, 187,1 tys. zł, 149,6 tys. zł, 6156,6 tys. zł,
- złożeniem przez płatnika dokumentów rozliczeniowych⁹⁶: 4851,5 tys. zł, tj.: 1773,0 tys. zł, 651,0 tys. zł, 938,0 tys. zł, 1489,5 tys. zł,
- brakiem działań Oddziału: 4257,7 tys. zł, tj.: 1658,8 tys. zł, 515,3 tys. zł, 381,0 tys. zł i 1702,6 tys. zł,
- upadłością lub likwidacją: 3680,5 tys. zł, tj.: 1678,7 tys. zł, 473,0 tys. zł, 485 tys. zł i 1043,8 tys. zł,
- bezpodstawnie prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym⁹⁷: 1126,6 tys. zł, tj.: 255,6 tys. zł, 128,3 tys. zł, 80,1 tys. zł i 662,6 tys. zł,
- kwotą niedojrzałą do egzekucji: 272,4 tys. zł, tj.: 92,3 tys. zł, 37,0 tys. zł, 81,7 tys. zł i 61,4 tys. zł,
- innymi powodami: 1593,0 tys. zł, tj.: 461,6 tys. zł, 114,9 tys. zł, 206,0 tys. zł i 810,5 tys. zł.

Łącznie w okresie objętym kontrolą odpisy w związku z bezpodstawnie prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym oraz brakiem działań stanowiły odpowiednio: 0,7% i 2,5% odpisów ogółem, przy czym dotyczyły one należności za rok 2012 lub starszych. Łączna liczba zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych należności wyniosła w latach 2019-2022 odpowiednio: 25,0 tys. zł, 10,7 tys. zł., 5,2 tys. i 9,7 tys. zł.

W zakresie prawidłowości odpisywania przedawnionych należności badaniem objęto pięć wniosków o odpisanie przedawnionych należności z tytułu składek⁹⁸. Ich łączna wartość wraz z odsetkami wynosiła 8 810,6 tys. zł, z czego: 4 703,9 tys. zł stanowiły należności, a 4 106,7 tys. zł – odsetki za zwłokę liczone na dzień przedawnienia. Przyczyny przedawnień w dwóch przypadkach były niezależne od Oddziału – umorzenie postępowania egzekucyjnego ze względu na bezskuteczność przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia. Oddział podejmował w tych przypadkach działania zapobiegające przedawnieniu m.in. w postaci skierowania egzekucji do naczelnika urzędu skarbowego i komornika sądowego. Natomiast w trzech przypadkach przedawnienia powstały: z winy ZUS lub w części z winy ZUS⁹⁹

⁹² Brak składników majątkowych, brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie, na spadkobierców, zgon podatnika.

⁹³ Pierwszorazowych lub korygujących, także w związku z ustaleniem okresu podlegania.

⁹⁴ Brak możliwości kontaktu z płatnikiem: wymeldowany, za granicą, brak możliwości doręczenia dokumentacji.

⁹⁵ Pierwszorazowych lub korygujących, przez płatnika lub z urzędu.

⁹⁶ Pierwszorazowych lub korygujących.

⁹⁷ Na podstawie ZUS DRA bez pouczenia, niewłaściwe doręczenie.

⁹⁸ Spośród płatników podlegających pod Oddział z wyłączeniem organizacyjnych jednostek terenowych wybrano dwie przedawnione należności o najwyższej wartości oraz trzy – sposobem celowym.

⁹⁹ Przy czym przedawnienia powstały przed 2018 r. (najpóźniejsza data przedawnienia objętego wnioskami: 13 marca 2017, 1 stycznia 2017 r., 11 września 2013 r.).

(łącznie: 31,6 tys. zł z winy ZUS), tj.: w jednym przypadku – z braku działań, w jednym przypadku w części z braku działań i w części ze względu na bezskuteczność postępowania egzekucyjnego oraz w jednym przypadku ze względu na bezpodstawnie prowadzone postępowanie egzekucyjne (egzekucja prowadzona na podstawie DRA bez pouczenia). W ww. sprawach liczba dni od najwcześniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o odpisanie przedawnionych należności wynosiła kolejno: 1329, 2188, 955, 1943 i 3466 dni, a liczba dni od najpóźniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o przedawnienie wyniosła kolejno: 447, 1694, 884, 1166, 2345 dni, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 2, 507-557)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 74 z 259 upomnień dotyczących sześciu dłużników¹⁰⁰ oraz jednej z 18 decyzji o wysokości zadłużenia¹⁰¹ okres między wymagalnością składki¹⁰², a wysłaniem upomnienia/decyzji do dłużnika nie mieścił się w terminie przeglądu konta płatnika przyjętego standardami częstotliwości¹⁰³ – przekroczenie wynosiło od 4 do 108 dni w przypadku ww. upomnień i 73 dni w przypadku ww. decyzji.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów wyjaśnił, że przypadki wystawienia upomnień po terminie od 4-38 dni oraz 108 dni (dwa upomnienia u jednego dłużnika) miały ścisły związek z absencją chorobową pracowników i rotacją kadry pracowniczej w komórce RKS, wynikiem czego było większe obciążenie zadaniami na rejonie rozliczeniowym (zwiększenie rejonu rozliczeniowego u pracowników obecnych w pracy). W przypadku terminu 66-85 dni oraz 73 dni dotyczącego wydanej decyzji określającej wysokość zadłużenia – wynikał z faktu, że po ustabilizowaniu się sytuacji związanej z pandemią COVID-19, Oddział przystąpił do realizacji standardowych zadań nieobjętych uprzednio priorytetem. Zgodnie z wytycznymi Prezesa Zakładu z 16 marca 2020 r., Oddział realizował zadania priorytetowe w zakresie: wystawiania zaświadczeń o niezaleganiu, zwracania nadpłaty z kont płatników składek, monitorowania udzielanych ulg, ustalania salda do rozpatrzenia wniosku o ulgę, sporządzania not księgowych oraz innych not niezbędnych do ustalenia prawidłowego salda konta płatnika składek.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 2, 189-196, 201-203, 206-209, 216-219, 222-223, 232, 558-563)

2. W przypadku 92 z 237 TW dotyczących siedmiu dłużników¹⁰⁴, okres pomiędzy datą doręczenia upomnienia a datą wystawienia TW wyniósł ponad 45 dni lub okres pomiędzy datą uprawomocnienia decyzji a datą wystawienia TW wyniósł ponad 30 dni – przekroczenie terminów wyniosło od 24 do 308 dni. Powyższe

¹⁰⁰ Numery ID konta w KSI: 203148546, 1904896, 217667761, 1908182, 234841728, 212841973.

¹⁰¹ Numer ID konta w KSI: 1904896.

¹⁰² Termin powstania należności składkowej lub termin płatności wynikający z umowy odroczenia, układu ratalnego, w przypadku informacji o zerwaniu umowy ratalnej: data doręczenia plus siedem dni, złożenia deklaracji rozliczeniowych (korekt bądź przypisów).

¹⁰³ Wynikających z załącznika nr 3 „Instrukcja analizy konta płatnika” do procedury 3.1 „Obsługa salda konta płatnika”, wprowadzonego zarządzeniem Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r. ze zm., tj.: częstotliwość, z jaką należy analizować saldo i rozliczenie na kontach płatników: a) którym została udzielona ulga, albo na których zostało wdrożone postępowanie egzekucyjne – nie rzadziej niż raz na miesiąc, b) z saldem WN – nie rzadziej niż raz na 3 miesiące, a od 1 stycznia 2020 r.: standard częstotliwości wskazuje czas, w którym należy podjąć konto do obsługi w przypadku płatników m.in.: a) z saldem WN – nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, z wyłączeniem kont z aktywnym tytułem wykonawczym, na które wpłynęły wpłaty WRI (wpłaty na indywidualny numer rachunku składkowego), b) z udzieloną ulgą – nie rzadziej niż raz na miesiąc, c) z aktywnym tytułem wykonawczym, na które wpłynęły wpłaty WRI – nie rzadziej niż raz na miesiąc.

¹⁰⁴ Numery ID konta w KSI: 203148546, 1904896, 217667761, 1908182, 234841728, 212841973, 231230353.

było niezgodne zapisami procedury 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności” (załącznik nr 3 „Instrukcja egzekucji administracyjnej”)¹⁰⁵, która stanowi m.in., że pracownik RKS wystawia TW nie później niż: w okresie 45 dni od dnia doręczenia upomnienia lub w okresie 30 dni od dnia uprawomocnienia decyzji.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. dochodów wynikało, że podobnie jak w przypadku upomnień, powyższe było spowodowane problemami kadrowymi – absencją chorobową pracowników i rotacją kadry pracowniczej w komórce RKS, wynikiem czego, było zwiększenie rejonu rozliczeniowego u pracowników obecnych w pracy. Ponadto w okresie pandemii Oddział zgodnie z wytycznymi Prezesa Zakładu z 16 marca 2020 r., realizował zadania priorytetowe w tym m.in.: wystawianie zaświadczeń o niezaleganiu, zwracanie nadpłaty z kont płatników składek, monitorowanie udzielanych ulg, ustalanie salda do rozpatrzenia wniosku o ulgę, sporządzanie not księgowych oraz innych not niezbędnych do ustalenia prawidłowego salda konta płatnika składek. Po ustabilizowaniu sytuacji związanej z pandemią Oddział przystąpił do realizacji standardowych zadań związanych między innymi z podejmowaniem działań egzekucyjnych i przedegzekucyjnych w takim samym stopniu, jak miało to miejsce przed pandemią. Dodatkowo działania te zostały zintensyfikowane. W związku z powyższym pojawiły się przypadki wystawienia TW po terminie. W okresie objętym badaniem dotyczyło to 88 TW wystawionych w przedziale 24-116 dni oraz jednego dłużnika z czterema TW wystawionymi po 308 dniach.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 2, 189-196, 201-203, 206-209, 216-219, 222-223, 224-225, 558-563)

3. W jednej z dwóch badanych spraw dotyczących umorzenia należności na podstawie ustawy abolicyjnej, Oddział załatwił sprawę po upływie 184 dni od faktycznego uregulowania zadłużenia niepodlegającego umorzeniu, co stanowiło przekroczenie terminu określonego w art. 35 § 3 KPA. W sprawie nr 148-UmA/2016, zgodnie z decyzją o warunkach umorzenia nr 80/2017 z 3 marca 2017 r., określono, że umorzeniu będą podlegały należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy w łącznej kwocie 135,5 tys. zł¹⁰⁶. Warunkiem umorzenia ww. należności z tytułu składek była spłata należności niepodlegających umorzeniu w terminie 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się ww. decyzji. Należności niepodlegające umorzeniu zgodnie z umową nr 197986/2016 z 20 stycznia 2017 r. (na kwotę 12,5 tys. zł) miały zostać spłacone w 96 ratach do 20 grudnia 2024 r. Spłata zadłużenia nastąpiła wcześniej – ostatnią płatność uregulowano 17 lutego 2020 r. Decyzję nr 21/2020/RED o umorzeniu należności wydano 2 listopada 2020 r., po upływie 184 dni od faktycznego uregulowania zadłużenia niepodlegającego umorzeniu¹⁰⁷. Powyższe było niezgodne z art. 35 § 3 KPA, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto nie zrealizowano obowiązku określonego w art. 36 § 1 w związku z art. 35 KPA tj. nie zawiadomiono dłużnika o niezłatwieniu sprawy w terminie i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy.

¹⁰⁵ W związku z procedurą nr 3.1 „Obsługa salda konta płatnika” (załącznik nr 5 „Instrukcja likwidacji zadłużenia”, rozdział V ust. 2), która stanowi m.in., że w przypadku skutecznego doręczenia upomnienia albo decyzji i nieuregulowania zaległości przez płatnika należy (...) prowadzić dalsze działania zgodnie z procedurą do procesu 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności”.

¹⁰⁶ Tj. z tytułu składek, odsetek i kosztów upomnienia.

¹⁰⁷ Z wyłączeniem terminów na dokonanie czynności przez płatnika oraz zawieszenia biegu terminu na podstawie art. 15zszs ust. 1 pkt 6 ustawy o COVID-19.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów wyjaśnił m.in., że przyczyną powyższego, jak również przewlekłości w postępowaniu w niniejszej sprawie był fakt pandemii COVID-19 w czasie rozpatrywania sprawy i związanych w tym zarówno braków kadrowych, jak i olbrzymią ilością wniosków covidowych złożonych przez płatników składek. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. dochodów wyjaśnił ponadto, że według szacunków, w realizację zadań związanych z TA zaangażowanych było w różnych okresach od 30% do 80% wszystkich pracowników pionu dochodów.

(akta kontroli str. 29-47, płyta CD1 – folder 2, 338-339, 409-476, 490-493)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 15zszs ustawy o COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów został wstrzymany na czas od 31 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r.

4. W pięciu badanych sprawach¹⁰⁸, tj. 100% objętych kontrolą, dotyczących przedawnienia należności na kwotę 8 810,6 tys. zł¹⁰⁹ liczba dni od najwcześniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o odpisanie przedawnionych należności z tytułu składek wynosiła kolejno: 1329, 2188, 955, 1943 i 3466 dni, a liczba dni od najpóźniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o odpisanie przedawnionych należności z tytułu składek wyniosła kolejno: 447, 1694, 884, 1166, 2345 dni. Powyższe było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 34 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, które stanowią m.in., że Zakład zapewnia rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach płatników składek oraz na koncie płatnika ewidencjuje się wszelkie inne dane konieczne do obsługi konta¹¹⁰, a także na koncie płatnika składek prowadzone są rozliczenia należnych składek. Ponadto powyższe naruszało obowiązujący standard częstotliwości obsługi konta pod względem odpisania należności przedawnionych¹¹¹.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że konta, na których przedawniono należności były objęte PSP, którego głównym celem strategicznym było doprowadzenie do bieżącej i systematycznej obsługi kont płatników składek zgodnie ze standardami jakości i częstotliwości oraz ograniczenie przedawnienia należności z winy ZUS począwszy od zadłużenia za 2013 r. Do realizacji PSP Oddział przystąpił w 2018 r., a termin zakończenia realizacji z uwagi na okres pandemii został określony na 30 listopada 2022 r. Wydłużenie terminu odpisania należności na wskazanych kontach wystąpiło w związku z pandemią COVID-19 i realizacją przez Oddział innych priorytetowych zadań związanych z zapisami TA (zwolnienie z opłacania składek, ulgi w opłacaniu składek, odroczenie terminów płatności składek). Dodatkowo w Oddziale wystąpiły również problemy kadrowe związane z pandemią tj. absencje chorobowe, kwarantanny oraz zasiłki opiekuńcze pracowników sprawujących opiekę nad dzieckiem w związku z zamknięciem żłobka, przedszkola. Realizując założenia PSP w obszarze weryfikacji należności potencjalnie przedawnionych Oddział korzystał z udostępnionego narzędzia (aplikacji APB) do monitorowania należności

¹⁰⁸ Numery ID konta w KSI: 2011188908, 192832757, 201438000, 1903683, 191474.

¹⁰⁹ W tym: 4 703,9 tys. zł – należności oraz 4 106,7 tys. zł – odsetki za zwłokę liczone na dzień przedawnienia.

¹¹⁰ A w szczególności do celów rozliczania należności z tytułu składek oraz do celów prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

¹¹¹ Załącznik nr 3 „Instrukcja analizy konta płatnika” do procedury 3.1 „Obsługa salda konta płatnika” stanowi m.in., że konta z saldem WN należy podjąć do obsługi nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, z wyłączeniem kont z aktywnym tytułem wykonawczym, na które wpłynęły wpłaty WRI (wpłata na indywidualny numer rachunku składowego).

potencjalnie przedawnionych. Aplikacja wspiera pracowników przy realizacji zadania poprzez emisję alertów o zbliżającym się terminie przedawnienia oraz obsługę kont, w oparciu o historię czynności wydłużających bieg terminu przedawnienia. Pracownicy obsługujący alerty mają możliwość szybkiej weryfikacji kont z należnościami potencjalnie przedawnionymi i należnościami zagrożonymi przedawnieniem (odpisanie należności przedawnionych, zmiana środka egzekucyjnego), co w sposób znaczący usprawnia proces analizy kont, w tym w zakresie należności przedawnionych. Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że ustawodawca w art. 34 ust. 1 ustawy o sus nałożył na Zakład obowiązek zapewnienia rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek w sposób uregulowany niniejszą ustawą. Należy zauważyć, że żaden przepis ustawy o sus nie nakłada na Zakład obowiązku dokonania zapisów na koncie płatnika składek w określonym terminie, a pojęcie rzetelności nie zostało zdefiniowane w ww. ustawie. Ustawa o rachunkowości w art. 24 ust. 2 wskazuje, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Brak jest odwołania do elementu czasowego ujęcia określonych zdarzeń w księgach. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że oznacza to, że za rzetelną powinno się uznać księgę, w której co prawda nastąpiło opóźnienie w odnotowaniu określonego zdarzenia, jednakże zdarzenie to w pełni zostało odzwierciedlone w księdze rachunkowej. Przenosząc definicję na grunt ustawy w sus, należy zauważyć, że za rzetelne prowadzenie zapisów na koncie płatnika należy uznać dokonywanie zapisów zdarzeń wpływających na stan rozliczenia konta, nawet jeżeli zdarzenia te zostały dokonane z opóźnieniem.

(akta kontroli str. 507, 514-557, 587)

NIK zauważa, że ZUS ma obowiązek zapewnienia rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na koncie płatnika, na którym powinny być zaewidencjonowane wszelkie dane konieczne do obsługi konta, a w szczególności do celów rozliczania należności z tytułu składek oraz do celów prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Brak sporządzenia wniosków o odpisanie przedawnionych należności przez ww. okresy stanowi działanie sprzeczne z ww. przepisami.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział dochodził należności z tytułu składek oraz prawidłowo udzielał ulg w ich spłacie. W okresie objętym kontrolą skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek zwiększyła się z 86,63% w I kwartale 2019 r. do 87,68% w IV kwartale 2022 r., a poziom dochodzenia należności za ostatnie 5 lat odpowiednio z 75,75% do 89,92%¹¹². W ramach kontroli zarządczej podejmowano szereg czynności w celu zapewnienia działalności zgodnie z przepisami prawa/procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Pomimo ww. działań w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły niedochowania standardów częstotliwości w zakresie obsługi kont płatników tj.: nieterminowego wysłania 74 z 259 upomnień oraz jednej z 18 decyzji o wysokości zadłużenia dotyczących sześciu dłużników. Nieterminowo wystawiono również 92 z 237 TW dotyczących siedmiu dłużników. Ponadto w pięciu sprawach (na pięć badanych) dotyczących przedawnienia należności na kwotę 8 810,6 tys. zł¹¹³ liczba dni od najwcześniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o odpisanie przedawnionych należności wynosiła kolejno: 1329, 2188, 955, 1943 i 3466 dni, a liczba dni od najpóźniejszej daty przedawnienia do daty zatwierdzenia wniosku o przedawnienie wyniosła kolejno: 447, 1694, 884, 1166, 2345 dni, co było

¹¹² Wykazano wartości graniczne według stanu na I kwartał 2019 i IV kwartał 2022 r. bez wskazania wahań wartości miernika pomiędzy ww. okresami.

¹¹³ W tym: 4 703,9 tys. zł – należności oraz 4 106,7 tys. zł – odsetki za zwłokę liczone na dzień przedawnienia.

niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, a także art. 34 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz standardem częstotliwości obsługi konta. Ponadto jedną decyzję o umorzeniu należności na podstawie ustawy abolicyjnej (z dwóch badanych) wydano po terminie wynikającym z KPA.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu wystawiania upomnień i decyzji o wysokości zadłużenia w terminach wynikających z obowiązującego standardu częstotliwości, a także TW – w terminach określonych w procedurze 4.2 „Przymusowe dochodzenie należności”.
2. Odpisywanie przedawnionych należności z tytułu składek w sposób zapewniający rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach płatników zgodnie z ustawą o sus i w terminach wynikających z ustawy o rachunkowości i standardów częstotliwości.

Z uwagi na podjęte przez Oddział działania w zakresie przestrzegania postanowień Porozumienia z 5 listopada 2010 r. NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Delegatury NIK w Gdańsku. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, dnia 22 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektor

Kontroler
Małgorzata Chudzik
Specjalista kontroli państwowej


p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Duszka



.....
podpis

.....
podpis

LGD.410.11.1.2023

Gdańsk, dnia 11.09.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duskę - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/23/032 – „Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych” , przeprowadzonej w ZAKŁADZIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ODDZIAŁ W GDAŃSKU.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Słaboszowski
Tomasz Słaboszowski

