



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.027.02.2016

P/16/064

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

[lkr@nik.gov.pl](mailto:lkr@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 Krakowie
Kontroler	Julian Czekaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/160/2016 z dnia 10 listopada 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Krakowie, ul. Pędzichów 27, 31-080 Kraków, zwany dalej „Oddziałem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kopeć, Dyrektor Oddziału (dowód: akta kontroli str. 3-4, 213-217)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>1</sup>

Oddział, realizując w latach 2013-2016 (I półrocze) uprawnienia do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy, stosował przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)<sup>2</sup> oraz obowiązujące w ZUS zasady dotyczące 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.

Analiza 61 wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego wykazała, że wnoszący załączali do wniosków dokumenty osobowo-płacowe potwierdzone przez pracodawców i uprawnione do tego podmioty. Kapitał początkowy i uprawnienia z niego wynikające ustalane były w wariacie najbardziej korzystnym dla wnioskodawców.

W latach 2013-2016 (I półrocze) Oddział korzystał z baz danych udostępnionych na stronach internetowych przez Centralę ZUS i archiwa państwowe w celu ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. W oparciu o te bazy pracownicy Oddziału udzielali pomocy w ustaleniu takich miejsc zainteresowanym klientom.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 887 ze zm. – dalej „ustawa o emeryturach i rentach z FUS”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Sposób rozpatrywania w Oddziale wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego został uregulowany w szczególności:

- W *Zasadach obsługi wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego przez komórki świadczeń emerytalno-rentowych*, wprowadzonych zarządzeniem Prezesa ZUS nr 46 z 29 marca 2013 r. Zgodnie z nimi do zadań komórek emerytalno-rentowych należała weryfikacja niezbędnych dokumentów, potwierdzających okresy składkowe i nieskładkowe przebyte przed 1 stycznia 1999 r. oraz wysokość wynagrodzenia, dochodu lub uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego.
- W procedurze *Obsługa wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego*, wprowadzonej pismem okólnym nr 5 z 7 lutego 2013 r. Dyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych. Zgodnie z nią, 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. Jeżeli wynik sprawdzenia na stanowisku ds. opracowania decyzji i korespondencji był negatywny należało przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (pisemne wezwanie do złożenia dodatkowych dowodów – Proces 3.1.3\_1.6.0\_01 *Postępowanie wyjaśniające w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych*). Jeżeli w wyniku sprawdzenia decyzji na stanowisku ds. aprobaty decyzji i korespondencji zostały stwierdzone błędy należało zwrócić sprawę do ponownego opracowania na stanowisko ds. opracowania decyzji.

Ponadto zgodnie z § 12 ww. zasad dodatkową kontrolą prawidłowości opracowania zaaprobowanej sprawy podlegało co najmniej 5% spraw dotyczących kapitału początkowego – typowanych przez system informatyczny przez dobór losowy oraz każda sprawa o skomplikowanym stanie faktycznym lub prawnym wskazana przez aprobanta (pracownika na stanowisku ds. opracowania decyzji i korespondencji, który zaakceptował sprawę po uprzednim sprawdzeniu prawidłowości danych). W przypadku skierowania decyzji do superaprobaty (dodatkowa kontrola prawidłowości opracowania sprawy zaaprobowanej na stanowisku ds. aprobaty decyzji i korespondencji), pracownik uprawniony do jej dokonania po stwierdzeniu błędów obowiązany był zwrócić sprawę na stanowisko ds. opracowania decyzji i korespondencji.

Oddział nie otrzymał z Centrali ZUS dodatkowych 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 Oddziale dodatkowych wytycznych w ww. zakresie.

(dowód: akta kontrol str. 9-42)

2. W latach 2013-2016 Oddział zarejestrował łącznie 218 005 wniosków o ustalenie/ponowne ustalenie kapitału początkowego, z tego 24 964 wniosków złożonych po raz pierwszy i 193 041 wniosków wymagających ponownych decyzji. Analizie poddano sposób rozpatrzenia 61 wniosków o ustalenie kapitału początkowego, do których dołączono jako dowody kopie lub odpisy dokumentacji dotyczącej wysokości wynagrodzenia, sporządzone przez przechowawców akt osobowych i płacowych, z tego: 6, w których wniesiono o ustalenie jego wymiaru na podstawie wynagrodzeń z 20 lat kalendarzowych, wybranych z całego okresu podlegającego ubezpieczeniu przed 1 stycznia 1999 r., oraz 55 wybranych z lat 2013-2016<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Z tego: 4, w których wniesiono o naliczenie kapitału początkowego z 10 lat kalendarzowych, wybranych przed 1 stycznia 1999 r.; 40, w których wniesiono o naliczenie kapitału w oparciu o najkorzystniejszy wariant (lub na podstawie złożonej dokumentacji), i 11, w których nie wskazano okresu mającego stanowić podstawę do naliczenia kapitału początkowego.

W jednym przypadku<sup>4</sup> na 6 ww. wniosków o ustalenie kapitału początkowego z okresu 20 lat kalendarzowych Oddział ustalił wysokość kapitału początkowego na podstawie wnioskowanego okresu. Wnioskodawca dołączył do wniosku z 2014 r. dokumentację placową od uprawnionego przechowawcy, jednak przez niego nieuwierzytelnioną. Oddział nie uznał ww. dokumentacji, a do podstawy naliczenia kapitału początkowego przyjął wynagrodzenia z załączonej przez wnioskodawcę legitymacji ubezpieczeniowej (potwierdzała dane z ww. dokumentacji), zgodnie z art. 117 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W pozostałych 5 przypadkach Oddział ustalił kapitał początkowy na podstawie wynagrodzenia z 10 kolejnych lat kalendarzowych, z okresu przed 1 stycznia 1999 r. (uznając ten wariant za najkorzystniejszy dla wnioskodawcy).

(dowód: akta kontroli str. 218-239, 240-250, 253-260)

Analiza 55 wniosków wybranych z lat 2013-2016 (po 15 z każdego roku w okresie 2013-2015 oraz 10 z 2016 r.), złożonych w celu naliczenia/przeliczenia kapitału początkowego wykazała m.in., że wnioskodawcy wskazywali udokumentowany okres pracy (ubezpieczenia społecznego) stanowiący podstawę wniosku o ustalenie kapitału początkowego, zakreślając odpowiednie pozycje w druku Kp-1. Mimo tego wskazania – w każdym z wyżej opisanych przypadków – Oddział przedstawiał wnioskodawcy najkorzystniejszy wariant ustalenia wysokości kapitału początkowego. We wszystkich przypadkach najbardziej korzystnym wariantem było ustalenie kapitału początkowego na podstawie 10 lat kalendarzowych wybranych przed 1 stycznia 1999 r.

Dokumentacja osobowo-placowa załączona do wniosków, potwierdzająca okresy składkowe i nieskładkowe, pochodziła od pracodawców i uprawnionych przechowawców, m.in. z Archiwum: Państwowego Dokumentacji Osobowej i Placowej, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Miasta Krakowa, Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy, Wojskowego (w Oleśnicy) i innych.

W postępowaniach obejmujących ustalenie kapitału początkowego Oddział weryfikował przedłożoną dokumentację, uwzględniając ponownie złożone wnioski (5 przypadków) oraz dodatkowo złożone dowody, a także potwierdzając okresy składkowe i nieskładkowe we właściwych terytorialnie jednostkach ZUS, w tym w Inspektoratach Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 218-235, 238)

W latach 2013-2015, po wydaniu decyzji o ustalenie kapitału początkowego, w krótkim okresie czasu (np. w odstępie kilku dni) Oddział wydawał decyzje zmieniające, uwzględniające zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS (z 2013 r. i z 2015 r.).

Naczelnik Wydziału KUS Oddziału wyjaśniła, że aplikacja kapitału początkowego EP pod względem funkcjonalności nie była dostosowana do wyliczania wartości kapitału początkowego z uwzględnieniem kolejnych zmian do ustawy o emeryturach i rentach z FUS (z lat 2011-2015). Wydając decyzje zamienne korzystano z udostępnionych przez Centralę ZUS kalkulatorów zewnętrznych umożliwiających wyliczenie kapitału wg kolejnych zmian. Aktualizacja aplikacji EP została dokonana w listopadzie 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 251-252)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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. poprzez 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.

<sup>4</sup> W 2015 r. - sprawa B.E.

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

Opis stanu faktycznego

1. Analiza skarg na działania Oddziału w zakresie dotyczącym przyjmowania/nieprzyjmowania do ustalania kapitału początkowego dokumentacji osobowo-płacowej (potwierdzonej przez nieuprawnionych przechowawców) nie wykazała skarg obejmujących tematykę kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 171-212)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora ds. Świadczeń podała, że do Oddziału nie wpływały informacje dotyczące przypadków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców bez uzyskania wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych, a także pozostawiania tej dokumentacji w warunkach grożących jej uszkodzeniem lub zniszczeniem. Przy analizie ww. dokumentacji osób wnioskujących o naliczenie/przeliczenie kapitału początkowego nie stwierdzono dokumentacji, która nie byłaby zgłoszona przez przechowawców do rejestru zbioru danych osobowych, a także naruszenia, przy administrowaniu danymi, obowiązku ich zabezpieczenia przed utratą lub nieuprawnionego przetwarzania danych osobowych. Oddział nie był i nie jest w posiadaniu informacji o naruszeniach dotyczących ww. przypadków, wobec powyższego problem ten nie był nigdzie zgłaszany.

(dowód: akta kontroli str. 168-169)

2. W toku kontroli dokumentacji obejmującej wnioski o ustalenie kapitału początkowego nie stwierdzono trudności w zakresie zapewnienia obywatelom dostępu do przechowywanej dokumentacji osobowo-płacowej.

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Świadczeń podała, że Oddział nie posiadał informacji o liczbie i siedzibach przechowawców dokumentacji osobowo-płacowej, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji, a także nie posiada danych o podmiotach, które nieprawnie posiadają i przechowują dokumentację zlikwidowanych przedsiębiorstw. Na wniosek ubezpieczonych Oddział podejmuje działania, które pozwalają ustalić miejsce przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych zakładów pracy przez wskazanie źródeł ich odszukania, m.in. bazy zlikwidowanych zakładów pracy na stronie internetowej [www.zus.pl](http://www.zus.pl) lub wskazanie bazy danych Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej (APDOiP) w Milanówku, administrującej ogólnopolską bazą danych „Miejsca przechowywania Dokumentacji Osobowej i Płacowej Pracodawców”, oraz udziela na tej podstawie informacji o podmiotach, do których należy się zwracać w sprawie potwierdzenia danych niezbędnych do wyliczenia emerytury, renty i kapitału początkowego. W Oddziale nie zostały zidentyfikowane problemy dotyczące braku możliwości dostępu obywateli do przechowywanej dokumentacji osobowej lub płacowej. Baza danych APDOiP w Milanówku ma bardzo dobrze rozbudowaną stronę internetową <https://ewidencja.warszawa.ap.gov.pl/miejsca.php>, na której można znaleźć dane dotyczące uprawnionych przechowawców oraz dane dotyczące miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej poszczególnych pracodawców. Jeżeli ubezpieczony nie posiada dostępu do Internetu, na jego wniosek pracownik Sali Obsługi Klientów ustala miejsce przechowywania dokumentacji zlikwidowanego zakładu pracy.

Oddział współpracuje ze wszystkimi organami, przechowawcami dokumentacji osobowej i płacowej w zakresie wymogów formalnych, koniecznych do przyjęcia danej dokumentacji, do ustalenia prawa i wysokości świadczeń oraz występujących problemów dotyczących odczytu kserokopii wydawanej dokumentacji. Oddział podczas rozpatrywania wniosków o przeliczenie świadczenia na podstawie kserokopii dokumentacji osobowej i płacowej zwraca się z pismem do instytucji wydającej dokumenty z prośbą o jej ewentualne uzupełnienie. We współpracy tej nie występują żadne problemy.

Oddział w Krakowie nie podejmował działań mających na celu udzielania pomocy przechowawcom, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji w zalegalizowaniu ich działalności, ponieważ taki problem w Oddziale nie występował. Osoby lub instytucje

*prowadzące działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej nie zwracały się do Oddziału z jakimkolwiek problemem.*

(dowód: akta kontrol str. 168-170)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W celu ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców Oddział korzystał w badanym okresie z baz danych udostępnionych na stronach internetowych przez Centralę ZUS i archiwa państwowe. W oparciu o te bazy pracownicy Oddziału udzielali pomocy w ustaleniu takich miejsc zainteresowanym klientom.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>5</sup> 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 Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, NIK nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje informacji o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, 20 lutego 2017 r.

Kontroler

Julian Czekaj  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak  
Wicedyrektor

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.