

584



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.01.2023

Romana Mierzejewska
Dyrektor
I Oddziału ZUS w Łodzi
90-431 Łódź, ul. Zamenhofska 2

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/032 – Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

582

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	I Oddział ZUS Łodzi, 90-431 Łódź, ul. Zamenhofska 2. ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romana Mierzejewska, Dyrektor I Oddziału ZUS w Łodzi od 1 grudnia 2016 r. ² (akta kontroli str. 3-7)
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. ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/57/2023 z dnia 28 marca 2023 r. Dariusz Krawczyk, doradca techniczny upoważnienie do kontroli nr LLO/58/2023 z dnia 28 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ dalej „Oddział”

² dalej „Dyrektor”

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Oddziału w latach 2019-2022 w zakresie dochodzenia składek na ubezpieczenie społeczne, zarówno w obszarze udzielania ulg w spłacie należności, prowadzenia działań egzekucyjnych jak i przeprowadzania kontroli płatników. Zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Kontroli ZUS, opracowywano plan kontroli u płatników, jak również podejmowano działania mające na celu weryfikowanie zgłaszanych przez Państwową Inspekcję Pracy zawiadomień o naruszaniu zasad realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego. Podczas prowadzonych czynności kontrolnych rzetelnie weryfikowano prawidłowość zgłaszania do ubezpieczenia i regulowania należności oraz spełnianie kryteriów udzielania ulg w opłacaniu składek. Oddział z właściwą częstotliwością weryfikował przekazywane miesięczne wykazy z Centrali ZUS - stany kont płatników z zadłużeniem, podejmując kolejne etapy dochodzenia należności. Rzetelnie ustalano stan majątkowy dłużników i wykorzystywano wszelkie dostępne środki egzekucyjne w celu ściągnięcia należności oraz niedopuszczenia do przedawnienia należności. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w badanej próbie przypadków przekroczenia terminów wystawiania dłużnikom upomnień lub tytułów wykonawczych. Bieżąco monitorowano prowadzenie postępowań egzekucyjnych. Ulgi w spłacie należności w formie układów ratalnych, udzielane były płatnikom zgodnie z obowiązującymi w ZUS zasadami. Tego typu działanie z jednej strony umożliwiano płatnikom regulowanie zobowiązań i uniknięcie ewentualnych kosztów egzekucyjnych, a z drugiej – uniknięcie przedawnienia należności. Konta płatników objętych układem ratalnym były monitorowane w sposób ciągły.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba płatników⁶ przypisanych do Oddziału uległa zmniejszeniu z 222.756 (według stanu na 31 grudnia 2019 roku) do 130.611 (dane na dzień 31 grudnia 2022 r.). Informacje o niespełnianiu obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej Oddział posiadał na podstawie zgłoszeń kierowanych przez urzędy skarbowe, Państwową Inspekcję Pracy⁷ oraz osoby fizyczne. W latach 2019-2022 do Oddziału wpłynęły ogółem 104 informacje, z czego:

- urzędy skarbowe przekazały informacje dotyczące dziewięciu podmiotów,
- PIP przekazała 91 informacji o naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych (szerzej w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia),
- ubezpieczeni zgłosili nieprawidłowości dotyczące dwóch podmiotów.

W zgłoszonych sprawach: w przypadku informacji dotyczących nieprawidłowości w zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, Oddział dokonywał weryfikacji wpisów w CEIDG. O wyniku weryfikacji (zasadność lub brak podstaw do objęcia ubezpieczeniem) informował zgłaszającego (głównie urząd skarbowy) do wykorzystania służbowego. W przypadku pozyskania

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ W 2020 r. – 228.202; w 2021 r. – 140.525; na dzień 31 marca 2023 r. – 130.156;

⁷ Dalej: PIP

informacji o nielegalnym zatrudnieniu pracowników, po analizie dokumentacji będącej w posiadaniu Oddziału, sprawa przekazywana była do zbadania przez PIP. Informacje na temat przypadków budzących wątpliwości w zakresie prawidłowości zatrudnienia Oddział skierował do PIP:

- w 2019 r. osiem zawiadomień (w jednym przypadku PIP skierowała sprawę do prokuratury, w jednym przypadku PIP nie przeprowadziła kontroli ze względu na zgon płatnika składek, w trzech przypadkach PIP nie stwierdziła nieprawidłowości, w dwóch przypadkach nie była prowadzona działalność),
- w 2020 r. 16 zawiadomień (w pięciu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, w siedmiu PIP przekazała informacje o przeprowadzeniu kontroli zgodnie z harmonogramem, a w pozostałych przypadkach informowała, że kontrole nie zostaną przeprowadzone ze względu na pandemię COVID-19),
- w 2021 r. dziewięć zawiadomień (w pięciu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, w jednym przypadku PIP nie podjęła działań, w dwóch przypadkach poinformowano o prowadzeniu postępowań, w jednym przypadku nie udzielono żadnej informacji),
- w 2022 r. dziewięć zawiadomień (w siedmiu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, w jednym przypadku wniosek ZUS pozostał bez rozpatrzenia oraz w jednym przypadku potwierdzono wykonywanie pracy bez zgłoszenia do ubezpieczenia).

W 2022 r. Oddział rozpatrzył również donos przekazany przez Komendę Wojewódzką Policji, dotyczący nielegalnego prowadzenia działalności przez osobę pobierającą świadczenie rentowe. Przekazana dokumentacja uniemożliwiała jednoznaczne ustalenie osoby wskazanej w donosie.

(akta kontroli str. 49-84, 573)

Zgodnie z obowiązującą procedurą obsługi salda konta płatnika⁸ pracownik rozliczeń podejmujący do obsługi konto płatnika, zobowiązany był do weryfikacji poprawności dokumentów zgłoszeniowych płatnika i ubezpieczonego.

W przypadku zgłoszenia w ramach „Ulgi na start” (oznaczonej kodem 0540) sprawdzeniu podlegało czy jest to zgłoszenie pierwszorazowe lub ponowne po upływie co najmniej 60 miesięcy kalendarzowych od ostatniego zawieszenia lub zakończenia działalności gospodarczej. Negatywna weryfikacja wniosku skutkowałą przekazaniem sprawy do Wydziału Ubezpieczeń i Składek w celu przeprowadzenia postępowania z udziałem płatnika.

Ulgi w opłacaniu składek na podstawie przepisów art. 31zo ust. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁹ udzielane były na podstawie wniosków uprawnionych podmiotów składanych w formie papierowej i elektronicznej (od czerwca 2020 r. tylko elektronicznie).

Wnioski podpisane przez płatnika – poza jego danymi identyfikacyjnymi i adresowymi – zawierały również informacje składane pod rygorem odpowiedzialności karnej dotyczące m.in. dochodów/przychodów w określonym okresie i ich procentowego spadku stosunku do okresu bazowego, nr PKD przeważającej działalności.

Oddział po ustaleniu spełniania warunków określonych w ustawie dokonywał zwolnienia ze składek¹⁰. W przypadku odmowy udzielenia ulgi Oddział wydawał decyzję administracyjną, wskazującą przyczyny zwolnienia ze składek.

⁸ wprowadzoną zarządzeniem nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 stycznia 2020 r.

⁹ ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm. – dalej również „ustawa o przeciwdziałaniu COVID 19”

¹⁰ W okresie objętym kontrolą Oddział dokonywał, w ramach Tarczy Antykryzysowej:

a) zwolnień z opłacania składek:

- w 2020 r. na podstawie 130 636 wniosków płatników na kwotę 334 855 tys. zł.
- w 2021 r. na podstawie 148 649 wniosków płatników na kwotę 390 502 tys. zł.

Prawidłowość i rzetelność danych przekazanych we wniosku przez płatnika, podlegała sprawdzeniu – zgodnie z art. 31zUB ustawy o przeciwdziałaniu COVID 19 – podczas kontroli płatnika.

(akta kontroli str. 8-11, 579-580)

Według danych zawartych w kwartalnych Formularzach Z-8, sporządzonych przez Oddział w latach 2021 -2022, dotyczących planowania i realizacji kontroli płatników składek, przy typowaniu kontroli uwzględniane były założenia i parametry planowania kontroli płatników składek, przyjęte na 2021 r.¹¹ oraz 2022 r.¹²

Przy tworzeniu miesięcznych planów kontroli w 2021 r. dominujące były kontrole okresowe dotyczące płatników, u których mogło nastąpić przedawnienie należności, ze względu na brak kontroli dłużej niż 60 miesięcy od daty zakończonej ostatniej kontroli pełnozakresowej. W 2022 r. zwiększała się liczba kontroli planowanych z uwzględnieniem ryzyk wskazanych w bazie ryzyk (w tym ryzyka wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć w zakresie udzielonego płatnikowi składek wsparcia). W zatwierdzonym planie na 2021 r. zaplanowanych zostało 730 kontroli, wszystkie jako kontrole okresowe. W związku z panującą epidemią, w I kwartale 2021 r. nie były prowadzone żadne kontrole. W kolejnych kwartałach 2021 r. liczba zrealizowanych kontroli wyniosła 503, z tego 382 kontrole okresowe (75,9%) i 121 (24,1%) kontroli typowanych na podstawie aplikacji BRDKP. Ogólny przypis składek dokonany na podstawie przeprowadzonych kontroli wyniósł 1.502.659,10 zł (416 kontroli wynikowych), w tym z kontroli wytypowanych z wykorzystaniem zidentyfikowanych ryzyk 865.179,92 zł (111 kontroli wynikowych).

W roku 2022 Oddział zaplanował przeprowadzenie ogółem 771 kontroli, z tego 533 kontrole planowe (69,1%) i 238 kontroli na podstawie typowania w aplikacji BRDKP (30,9%). Przeprowadzono łącznie 792 kontrole płatników, z tego 512 kontroli okresowych (64,6%), 280 kontroli wytypowanych na podstawie aplikacji BRDKP (35,4%) oraz dwie kontrole pozaplanowe, doraźne wynikające z analizy ryzyka. Przypisu składek w ogólnej kwocie 5.619.469,20 zł dokonano na podstawie wyników 700 kontroli w tym w kwocie 4.197.271,65 zł na podstawie wyników 269 kontroli zaplanowanych z wykorzystaniem aplikacji BRDKP.

(akta kontroli str. 12-14)

Analiza dokumentacji płatników pod kątem stwierdzonych nieprawidłowości lub nadużyć w zakresie udzielonego płatnikowi składek wsparcia, mającego na celu ochronę zatrudnienia, zmniejszenie obciążeń i zachowanie płynności finansowej w ramach Tarczy antykryzysowej, wykazała w kontrolach zrealizowanych w 2022 r.:

- w zakresie ryzyka pozornego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w celu pozyskania prawa do dodatku solidarnościowego (ryzyko 67), spośród sześciu skontrolowanych płatników, w jednym przypadku ustalono niezgodne ze stanem faktycznym kwoty miesięcznego przychodu wynikające z umowy i kwoty przychodu osiągnięte w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku o dodatek solidarnościowy. Wynik finansowy kontroli – 1.400, 00 zł,
- w zakresie ryzyka fikcyjnego wyrejestrowania z ubezpieczeń społecznych w celu uzyskania prawa do dodatku solidarnościowego (ryzyko 69), spośród ośmiu skontrolowanych płatników w jednym przypadku ryzyko spełniło się w całości, a wynik kontroli ustalony został w kwocie 2.800,00 zł,

- w 2022 r. na podstawie 148 700 wniosków płatników na kwotę 391 062 tys. zł
 b) wypłaty świadczeń posojowych
 - w 2020 r. na podstawie 68.924 wniosków na kwotę 132.838 tys. zł,
 - w 2021 r. na podstawie 83.016 wniosków płatników na kwotę 161.175 tys. zł,
 - w 2022 r. na podstawie 83.394 wniosków na kwotę 161.448 tys. zł

¹¹ stanowiących załącznik nr 1 do pisma Głównego Inspektora Kontroli z 30 października 2020 r.
¹² stanowiących załącznik nr 1 do pisma Głównego Inspektora Kontroli z 29 października 2021 r.

- w zakresie ryzyka otrzymania pomocy w postaci zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu opłacania składek w sposób nieuprawniony (ryzyko 72), w skontrolowanych 15 podmiotach nie stwierdzono nieprawidłowości,
- w zakresie ryzyka pomocy w postaci otrzymania świadczeń postojowych w sposób nieuprawniony (ryzyko 73), spośród 27 skontrolowanych płatników w 12 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, wynik finansowy w łącznej kwocie 100.197,25 zł ustalono w 15 podmiotach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: złożenia wniosków, mimo, że nie było przestoju spowodowanego skutkami pandemii COVID-19¹³ oraz niezgodnego z faktycznym wykazania we wniosku deklarowanego przychodu osiągniętego w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku¹⁴.

(akta kontroli str. 15-21)

1.2. W okresie objętym kontrolą PIP – realizując obowiązek ustalony w art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹⁵ - przekazała do Oddziału ogółem 91¹⁶ informacji o naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych, tj. o stwierdzonych w czasie prowadzonych 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.

Komórki merytoryczne Oddziału prowadziły postępowania weryfikacyjne oraz kontrole płatników w zakresach:

- a) prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego,
- b) ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu

W 2019 r. do kontroli skierowano 10 spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości skutkujące wynikiem finansowym w pięciu sprawach. W trzech sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości a w dwóch innych nie wszczęto kontroli z uwagi na brak możliwości kontaktu z płatnikiem.

W prowadzonych przez Oddział postępowaniach ustalono w jednym przypadku prawidłowe postępowanie płatnika, w siedmiu przypadkach płatnik dokonał uzupełnienia dokumentacji, a w jednym przypadku stwierdzono brak zgłoszenia do ubezpieczenia i opłacenia składek.

W 2020 r. spośród czterech zaplanowanych kontroli w trzech przypadkach nie doszło do ich wszczęcia (brak kontaktu z płatnikiem), a jedna kontrola zakończyła się protokołem bez wyniku finansowego.

W wyniku prowadzonych postępowań: w pięciu przypadkach płatnik uzupełnił dokumentację i dokonał płatności składek, w czterech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, w stosunku do sześciu płatników brak było podstaw wdrożenia postępowania, w trzech przypadkach nie było możliwości wszczęcia postępowania ze względu na brak kontaktu z płatnikiem i panującą pandemię.

W 2021 r. zaplanowana jedna kontrola nie została wszczęta z powodu braku kontaktu z płatnikiem. W wyniku działań podjętych przez Oddział pięciu płatników uzupełniło

¹³ płatnik NIP [redacted]

¹⁴ płatnik: NIP [redacted]

¹⁵ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1614, dalej: ustawa o PIP

¹⁶ 23 informacje w 2019 r.; 22 informacje w 2020 r. 8 informacji w 2021 r. oraz 38 informacji w 2022 r.

lub skorygowało dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe, w jednym przypadku Oddział wydał decyzję w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem, a w jednym przypadku postępowanie jest w toku.

W 2022 r. Oddział nie wszczynął kontroli. W wyniku innych podejmowanych działań w 17 przypadkach płatnik uzupełnił dokumenty i dokonał płatności należnych składek, dokumentacja jednego płatnika była prawidłowa, w stosunku do ośmiu płatników zostało wszczęte postępowanie administracyjne, w przypadku pięciu płatników nierealizujących obowiązku opłacania składek, podjęte zostało postępowanie przedegzekucyjne.

(akta kontroli str. 22-39)

Szczegółową analizę postępowania Oddziału w sprawach nieprawidłowości zgłoszonych przez PIP przeprowadzono na podstawie dziesięciu spraw przekazanych do Wydziału Kontroli Płatników Składek, celem przeprowadzenia kontroli. W wyniku badania dokumentacji z tych postępowań ustalono:

- nieprawidłowe zgłaszanie pracowników do ubezpieczenia społecznego wskazano w czterech przypadkach, w tym w trzech przypadkach wskazano na zawarcie umów o dzieło na wykonywanie rodzaju pracy nie spełniającego kryteriów powstania dzieła,
- nieopłacanie składek przez jednego płatnika,
- wykonywanie pracy bez zgłoszenia pracowników do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego w czterech przypadkach. Mimo podjętych działań, w dwóch przypadkach kontrole nie zostały wszczęte z uwagi na brak możliwości kontaktu z płatnikiem a w jednym przypadku kontrola nie została przeprowadzona ze względu na panujące zagrożenie epidemiologiczne. Jedna przeprowadzona kontrola nie wykazała podstaw do objęcia ubezpieczeniem wskazanej przez PIP osoby,
- nieprawidłowe dokonywanie wypłat wynagrodzeń i zasiłku chorobowego zostało wykazane przez jednego płatnika. Na podstawie kontroli w zakresie prawidłowości i rzetelności obliczania składek dokonano: na fundusz ubezpieczeń społecznych przypisu w kwocie 1.452,32 zł i odpisu w kwocie 1.236,00 zł, na fundusz ubezpieczenia zdrowotnego przypisu w kwocie 310,17 zł i odpisu w kwocie 365,00 zł oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przypisu w łącznej kwocie 588,17 zł odpisu w kwocie 643,24 zł,
- nieopłacanie składek wskazano u jednego płatnika. Na podstawie ustaleń kontroli w zakresie prawidłowości i rzetelności obliczania składek na: ubezpieczenia społeczne dokonano przypisu w kwocie 87,33 zł, ubezpieczenia zdrowotne dokonano przypisu w kwocie 21,43 zł Fundusz Pracy odpisu w kwocie 267,86 zł i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych odpisu w kwocie 10,93 zł.

(akta kontroli str. 45-48)

W kontrolach zakończonych objęciem ubezpieczeniami społecznymi i zdrowotnym oraz/lub dokonaniem przypisu/odpisu składek:

- a) w jednym przypadku¹⁷ zostały sporządzone korekty dokumentacji rozliczeniowej i płatnik wpłacił w kwocie 2669,09 zł uregulował zaległości wynikające z protokołu pokontrolnego¹⁸. Na koncie płatnika nie występują zaległości,
- b) w jednym przypadku na koncie płatnika¹⁹ w związku z przeprowadzoną kontrolą powstała nadpłata w kwocie 325,75 zł. Płatnik dokonał korekty

¹⁷ płatnik NIP [redacted] przypis – 2800,33 zł, odpis – 131,24 zł

¹⁸ wpłata została systemowo podzielona na fundusze zgodnie z rozporządzeniem tj. FUS 2033,41 zł, FUZ 499,10 zł, FP 136,58 zł. Na koncie płatnika brak zaległości.

¹⁹ płatnik NIP [redacted] przypis – 2134,81 zł, odpis – 2460,56 zł

dokumentów rozliczeniowych i w odpowiedzi na wniosek płatnika o rozliczenie konta poinformowano o nadpłacie. Nadpłata została potrącona przy opłacie kolejnej składki,

- c) w jednym przypadku²⁰ w wyniku kontroli nastąpił przypis składek na kwotę 720,00 zł. Zadłużenie zostało objęte działaniami egzekucyjnymi. Egzekucja nieskuteczna,
- d) w jednym przypadku płatnik²¹ zmienił siedzibę i obecnie jest rozliczany przez II Oddział w Łodzi I Inspektorat miejski. Oddział nie posiadał informacji o egzekucji przypisanych składek w wysokości 31.936,56 zł,
- e) w jednym przypadku całość zadłużenia na koncie płatnika²² jest objęta egzekucją. Saldo wynikowe kontroli wykazuje wyższy odpis niż przypis i nie generuje dodatkowych działań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 44)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział rzetelnie realizował zadania dotyczące wykonywania przez płatników obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. Kontrole płatników były planowane zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Kontroli ZUS. W trybie kontroli planowych i doraźnych rzetelnie sprawdzano m.in. prawidłowość zgłaszania do ubezpieczenia i regulowania należności oraz spełniania kryteriów udzielania ulg w opłacaniu składek. Każdorazowo podejmowane były działania mające na celu weryfikowanie otrzymanych – zgłaszanych przez Państwową Inspekcję Pracy – zawiadomień o naruszaniu zasad realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego. Udzielenie ulg w opłacaniu składek poprzedzone było weryfikacją poprawności dokumentów zgłoszeniowych płatnika i ubezpieczonego. Prawidłowość i rzetelność danych ujętych w złożonej przez płatnika dokumentacji, podlegała natomiast sprawdzeniu podczas prowadzonych u niego kontroli.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Stan należności z tytułu składek w latach 2019-2022 kształtował się następująco:

- w 2019 r. – 879.724.990,32 zł,
- w 2020 r. – 1.023.523.831,59 zł,
- w 2021 r. – 1.009.905.839,08 zł,
- w 2022 r. – 979.732.779,91 zł,
- a według danych na dzień 31 marca 2023 r. – 990.870.682,33 zł.

Kwoty objęte egzekucją²³ stanowiły od 56,9% w 2020 r. do 74,7% w 2022 r. wartości należności i wynosiły:

- w 2019 r. – 584.886.144,94 zł,
- w 2020 r. – 582.532.806,17 zł,
- w 2021 r. – 640.211.309,52 zł,
- w 2022 r. – 731.661.678,65 zł,
- a według stanu na 31 marca 2023 r. – 757.262.273,36 zł.

²⁰ płatnik NIP [redacted] przypis – 720,00 zł,

²¹ płatnik [redacted] – 31936,56 zł,

²² płatnik [redacted] – 108,76 zł, odpis – 278,79 zł

²³ 66,5% w 2019 r.; 56,9% w 2020 r.; 63,4% w 2021 r.; 74,7% w 2022 r.; 76,4% wg stanu na 31 marca 2023 r.

589

W wyniku podjętych czynności egzekucyjnych odzyskano²⁴:

- w 2019 r. - 68.822.894,91 zł²⁵ (w tym w ramach prowadzonej egzekucji: własnej - 65.630.268,27 zł, skarbowej - 2.105.298,81 zł, sądowej - 1.087.327,83 zł),
- w 2020 r. - 40.657.548,21 zł²⁶ (w tym w ramach egzekucji: własnej - 36.672.992,28 zł skarbowej - 1.079.294,59 zł, sądowej - 563.942,16 zł),
- w 2021 r. - 43.519.678,41 zł²⁷ (w tym w ramach egzekucji: własnej - 41.593.918,73 zł, skarbowej - 1.361.817,52 zł, sądowej - 563.942,16 zł),
- w 2022 r. - 75.726.989,65 zł²⁸ (w tym w ramach egzekucji: własnej - 73.601.414,52 zł (w tym w ramach egzekucji: własnej - 73.601.414,52 zł, skarbowej - 1.627.687,05 zł, sądowej - 497.888,08 zł),
- a w I kwartale 2023 r. - 21.989.299,20 zł²⁹ (w tym w ramach prowadzonej egzekucji: własnej - 21.218.353,71 zł, skarbowej - 301.589,02 zł, sądowej - 469.356,47 zł).

(akta kontroli str. 571)

Zadania dotyczące weryfikacji prawidłowości i terminowości dokonywanych przez płatników wpłat składek oraz przekazywania miesięcznych deklaracji realizowane były przez pracowników Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek. Analiza podejmowanych przez ww. Wydział działań w stosunku do 12 wybranych do kontroli NIK płatników³⁰ charakteryzujących się najwyższą kwotą zaległości wynoszącą ogółem 38.972.115,91 zł wykazała, że pracownicy Wydziału rzetelnie wykonywali swoje obowiązki wynikające zarówno z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c-d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³¹ (dalej: „ustawa o s.u.s.”), jak i z obowiązujących w ZUS standardów obsługi salda. Na podstawie otrzymywanych w miesięcznych okresach z Centrali ZUS arkuszy z wykazem dłużników, dokonywali monitoringu kont płatników, wystawiając upomnienia (priorytetem były najwyższe kwoty zadłużenia), decyzje o wysokości zadłużenia lub tytuły wykonawcze. W przypadku pięciu płatników³², którym rozłożono należność na raty, przeglądy kont dokonywane były co miesiąc, tj. zgodnie ze standardem częstotliwości oraz standardem jakości. Przeglądy miały na celu stwierdzenie poprawności dokonywanych wpłat ratałnych oraz ich terminowości oraz regulowania bieżących składek, a szerzej o realizacji tego zadania w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W przypadku pozostałych siedmiu płatników (w tym pięciu, których zadłużenie objęte było egzekucją), których salda charakteryzowały się najwyższym zadłużeniem w spłacie składek, również przeglądy dokonywane były z miesięczną częstotliwością, czego efektem były wysyłane upomnienia przedegzekucyjne, tytuły wykonawcze oraz przekazywanie sprawy do Wydziału Realizacji Dochodów w celu rozpoczęcia egzekucji należności. Na przykład:

- jednemu z dłużników³³ w dniu 18 października 2021 r. w wyniku przeglądu salda ustalono brak wpłaty, a kwota należności wynosiła 898.665,05 zł (składki za lipiec-wrzesień 2021 r.), w tym samym dniu wysłano upomnienie

²⁴ Kwota odzyskana w wyniku prowadzonej egzekucji wraz z dobrowolnymi wpłatami dłużników po wszczęciu egzekucji.

²⁵ Tj. 11,8% kwoty objętej egzekucją.

²⁶ Tj. 7% kwoty objętej egzekucją.

²⁷ Tj. 7% kwoty objętej egzekucją.

²⁸ Tj. 10,4% kwoty objętej egzekucją.

²⁹ Tj. 2,9% kwoty objętej egzekucją.

³⁰ Pięciu płatników, w stosunku do których prowadzone były działania egzekucyjne, pięciu płatników którym rozłożono należność na raty, jeden płatnik będący w upadłości oraz jeden płatnik bez stosowanych ulg oraz procedur egzekucyjnych.

³¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.

³² których dokumentacja wybrana została do szczegółowej analizy opisanej w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

³³ Dłużnik o numerze NIP [REDACTED]

[Handwritten signature]

przedegzekucyjne, a w związku z brakiem reakcji płatnika – w dniu 10 listopada 2021 r. wystawiono tytuł wykonawczy. Podobne działania podejmowano np. w dniu 23 czerwca 2022 r. (należność w kwocie 403.851,99 zł - składki za maj 2022 r.), poprzez wysłanie upomnienia, a następnie w dniu 12 lipca 2022 r. tytułu wykonawczego. W stosunku do tego płatnika (saldo było analizowane przez pracownika Oddziału co miesiąc), tylko w 2022 roku wysłano sześć upomnień przedegzekucyjnych (za brak wpłaty składek za okres styczeń – wrzesień), a następnie pięć tytułów wykonawczych. W tym przypadku, do płatnika w dniu 27 kwietnia 2022 r. skierowane zostało upomnienie przedegzekucyjne za okres styczeń-marzec 2022 r. i termin wysłania upomnienia spowodowany był złożeniem przez dłużnika w dniu 16 lutego 2022 r. wniosku o układ ratalny. Procedowanie wniosku zostało zakończone w dniu 7 kwietnia 2022 r. przy czym zawiadomiono wnioskodawcę o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia z uwagi na brak złożenia przez niego pełnej dokumentacji. W związku z czym niezwłocznie po powzięciu informacji o powyższym dokonano rozliczenia konta i skierowano upomnienie. Kolejne upomnienia wysyłane były już za kolejne miesiące odrębnie, tj. np. za kwiecień 2022 r. – w dniu 24 maja 2022 r., za maj 2022 r. – w dniu 23 czerwca 2022 r., za lipiec 2022 r. – w dniu 17 sierpnia 2022 r.;

- w stosunku do kolejnego płatnika³⁴ ustalono, iż składał dokumenty w terminie oraz wpłacał należne składki w wysokości odpowiadającej złożonym pierwotnie deklaracjom. Następnie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez Oddział, wyniknęła konieczność złożenia korekt dokumentów za ubezpieczonych. W wyniku złożonych korekt zwiększających należności, na koncie powstała różnica w opłacanych składkach za okres od stycznia do września 2018 r. Po upomnieniu z dnia 5 marca 2019 r., Oddział wystawił tytuł wykonawczy w dniu 11 kwietnia 2019 r., a w związku ze złożeniem przez płatnika wniosku o upadłość w dniu 17 kwietnia 2019 r. - rozpoczęło się postępowanie upadłościowe, co spowodowało wstrzymanie czynności egzekucyjnych. Oddział dokonał zgłoszenia wierzytelności;
- w przypadku innego płatnika³⁵, w dniu stwierdzenia (26 czerwca 2021 r.) zaległości, wystawiono upomnienie przedegzekucyjne. Ponieważ płatnik dokonał wpłaty w dniu 28 czerwca 2021 r. – do skierowania postępowania na drogę egzekucyjną nie doszło.
- w wyniku stwierdzenia zaległości - w toku analizy salda kolejnego płatnika³⁶, w dniu 23 sierpnia 2022 r. podjęto konto do analizy oraz wystawiono upomnienia za okres maj-lipiec 2022 r. Wystawienie upomnienia za okres dłuższy niż miesiąc wynikało z faktu, iż płatnik w dniu 20 maja 2022 r. wystąpił z wnioskiem o rozłożenie na raty należności nie objętych dotychczas spłacanym układem. W dniu 22 czerwca 2022 r. skierowano do płatnika informację o niewyrażeniu zgody na zawarcie kolejnego układu ratalnego. W odpowiedzi na otrzymaną informację w dniu 1 lipca 2022 r. płatnik zakwestionował sposób rozpatrzenia wniosku. Analiza ww. wniosku zakończyła się odmową zawarcia umowy wysłanej do płatnika 10 sierpnia 2022 r. W związku z trwającym postępowaniem w stosunku do płatnika nie było możliwości wdrożenia działań przedegzekucyjnych. Niezwłocznie po powzięciu informacji o odmowie zawarcia umowy ratalnej skierowano do płatnika upomnienie przedegzekucyjne na nieopłacone należności. I tak, w dniu 12 października 2022 r. wystawiono upomnienie za sierpień 2022 r.

³⁴ Płatnik o numerze NIP [REDAKTOWANE]

³⁵ Płatnik o numerze NIP [REDAKTOWANE]

³⁶ Płatnik o numerze NIP [REDAKTOWANE]

W wyniku powyższych działań w stosunku do płatnika wdrożono postępowanie egzekucyjne. W celu wydania decyzji mającej na celu dokonanie zabezpieczeń na ruchomościach i nieruchomościach płatnika, konto zostało podjęte do analizy w miesiącu listopadzie 2022 r.- tego samego dnia (22 listopada 2022 r.) wszczęto postępowanie w celu wydania decyzji o wysokości zadłużenia ogółem za cały okres zadłużenia, tj. maj-grudzień 2022 r., po miesiącu zakończono postępowanie, a następnie wydana została decyzja mająca na celu dokonanie zabezpieczeń na ruchomościach i nieruchomościach płatnika. W międzyczasie płatnik złożył wniosek o rozłożenie należności na raty, jednak Oddział po przeanalizowaniu wniosku - nie rekomendował wyrażenia zgody. W marcu 2023 roku ustanowiono 17 zastawów skarbowych oraz złożono dwa wnioski o wpis do hipoteki.

(akta kontroli str. 85-117, 574-577)

Analiza dokumentacji dotyczącej pięciu płatników (u których zadłużenie wystąpiło w ciągu 2021 roku w kwocie ogółem 42.557,45 zł) oraz podejmowanych przez Oddział działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, wykazała:

- w przypadku płatnika³⁷, wznowił on prowadzenie działalności od 27 września 2021 r. Zadłużenie za wrzesień 2021 r. w wysokości 381,81 zł widoczne było na liście dłużników w danych do monitorowania na 30 października 2021 r., przekazanej do Oddziału w połowie listopada 2021 r. Konta podejmowane są do analizy pod względem wysokości zadłużenia. Z uwagi na fakt, iż było to pierwsze opóźnienie płatnika w opłacie składki, w pierwszej kolejności do płatnika skierowano w dniu 8 grudnia 2021 r. wezwanie do zapłaty. Składki po skierowanym wezwaniu nie zostały opłacone, w związku z czym podjęto konto do ponownej analizy w styczniu 2022 r. Z uwagi na zaewidencjonowaną w CEiDG informację o zakończeniu prowadzenia działalności gospodarczej z dniem 31 grudnia 2021 r., w celu kompleksowego uwzględnienia stanu rozliczenia, po upływie terminu płatności składki za grudzień 2021 r. (deklaracja złożona przez płatnika w dniu 24 stycznia 2022 r., a termin płatności upływał 10 stycznia 2022 r.), w dniu 8 lutego 2022 r. skierowano do płatnika upomnienie czteropozycyjne uwzględniające całość zadłużenia (ogółem w kwocie 1.145,43 zł) na już nieczynnym koncie. Dokonano ustaleń w zakresie posiadanego majątku, a następnie w dniu 11 maja 2022 r. wszczęto postępowanie egzekucyjne skutkujące zajęciem w następnym dniu wynagrodzenia za pracę. Należna kwota (wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi 1.896,46 zł) została potrącona przez pracodawcę i przekazana do ZUS w dniu 8 czerwca 2022 r. Na dzień 15 czerwca 2022 r. saldo konta wynosiło „0”;
- kolejny płatnik³⁸ posiadał niedopłaty za okres marzec – czerwiec 2021 r. w łącznej kwocie 11.078,32 zł. Dane do monitorowania ustalane na koniec określonego miesiąca Oddział otrzymywał w połowie miesiąca następnego, zatem informacja o zadłużeniu za marzec 2021 r. widoczna była w danych do monitorowania przesłanych w połowie maja 2021 r i była to kwota tzw. niedojrzała do egzekucji (82 zł). Kolejna informacja o zaległości na koncie została przekazana w połowie czerwca 2021 r. W momencie ustalenia zadłużenia, płatnik został poinformowany telefonicznie o zadłużeniu i jednocześnie wezwany do złożenia korekt dokumentów rozliczeniowych bez wykazanej składki na własne dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne. Brak korekt dokumentów rozliczeniowych uniemożliwił ustalenie poprawnego salda na koncie płatnika. W efekcie w dniu 29 lipca 2021 r. dokonał

³⁷ Płatnik o numerze NIP [redacted]

³⁸ O numerze NIP [redacted]

- częściowej wpłaty, ale nadal nie złożył poprawnych korekt dokumentów rozliczeniowych. Ostatecznie korekty dokumentów wpłynęły w dniu 24 sierpnia 2021 r. Pozwoliło to na wysłanie wezwania do zapłaty na pozostałe nieopłacone składki. Zaległość została uregulowana w dniach: 16 sierpnia, 14 września, 13 października i 18 października 2021 r.;
- płatnikowi³⁹, u którego stwierdzono niedopłaty w regulowaniu składek (za marzec 2021 – 627,01 zł, za maj 2021 r. – 627,01 zł i za czerwiec 2021 r. – 627,01 zł), w dniu 16 sierpnia 2021 r. wysłano upomnienie, a tytuł wykonawczy wystawiono w dniu 13 stycznia 2022 r., z uwagi na fakt, iż w międzyczasie płatnik wystąpił w dniu 9 kwietnia 2021 r. z wnioskiem o odroczenie płatności za marzec 2021 r. Pomimo, iż Oddział wyraził zgodę, płatnik nie wywiązał się z warunków określonych w umowie, co spowodowało podjęcie czynności egzekucyjnych, w efekcie których w dniu 14 stycznia 2023 r. zajęty został rachunek bankowy płatnika;
 - wobec niskiej kwoty niedopłaty w wysokości 11,03 zł za miesiąc czerwiec 2021 r. – Oddział nie podejmował czynności okołogegzekucyjnych wobec płatnika⁴⁰. Pierwsze działania podjęte zostały po stwierdzeniu braku wpłaty za kolejne miesiące (lipiec – sierpień 2021 r.) w łącznej kwocie 5.598,16 zł. Zostało wysłanie upomnienia w dniu 4 października 2021 r. (doręczone w dniu 8 listopada 2021 r.). Z uwagi na schemat przekazywania do Oddziału z Centrali danych do monitorowania kont płatników, zaległość była widoczna w zestawieniu przekazanych w połowie września 2021 r. W związku z brakiem reakcji dłużnika na upomnienie, w dniu 22 grudnia 2021 r. Oddział wystawił tytuł wykonawczy. Ponadto, cyklicznie wysyłane były upomnienia dotyczące kolejnych zadłużeń płatnika. Z ww. kwoty wyegzekwowano – według stanu na 31 marca 2023 r. - 4.694,98 zł;
 - jeden przypadek dotyczył natomiast dokonanej analizy danych w związku z wygenerowaniem w sierpniu 2021 r. zdarzenia- porządkowanie kont współników. Wprowadzone w tym okresie zmiany systemowe umożliwiły wygenerowanie na skalę globalną zapisów na koncie ubezpieczonego oraz przekazanie do Oddziałów nowego zadania dotyczącego porządkowania kont współników. Dzięki powyższym zmianom Oddział uzyskał informację w zakresie konieczności zweryfikowania poprawności okresu podlegania. W wyniku wszczęcia postępowania ustalono, iż w okresie od 30 sierpnia 2010 r. do 31 października 2012 r. współnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, powinien podlegać obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu i ubezpieczeniu zdrowotnemu. W związku z tym, w dniu 2 grudnia 2021 r. utworzono konto płatnika i sporządzono dokumenty zgłoszeniowe oraz deklaracje rozliczeniowe. W wyniku przypisu składek na koncie powstało zadłużenie w wysokości 22.743,48 zł, a w związku z faktem, iż czynności te dokonane zostały po okresie wymagalności składek – sporządzony został wniosek na przedawnienie i zadłużenie zostało odpisane.

(akta kontroli str. 118-127, 574-579)

- 2.2. Stosownie do art. 29 ust. 1 ustawy s.u.s., Oddział analizował wnioski płatników w sprawie rozłożenia zaległości na raty, a następnie przedstawiał propozycje rozstrzygnięcia do Centrum Ulg. W latach 2019-2022 wpłynęło ogółem 20.397⁴¹ wniosków o rozłożenie należności na raty lub odroczenie terminy wpłaty należności. Wartość należności objętych układem ratalnym

³⁹ O numerze NIP [redacted]

⁴⁰ O numerze NIP [redacted]

⁴¹ W 2019 r. - 2.303, w 2020 r. - 8.539, w 2021 r. - 6.121, w 2022 r. - 3.434, a w I kwartale 2023 r. - 955;

lub w stosunku do których odroczone termin płatności kształtowała się następująco:

- w 2019 r. – 123.702.199,19 zł,
- w 2020 r. – 243.094.553,13 zł,
- w 2021 r. – 190.167.442,66 zł,
- w 2022 r. – 150.881.106,94 zł,
- a w I kwartale 2023 r. – 134.344.658,90 zł.

(akta kontroli str. 573)

Analiza dokumentacji dotyczącej pięciu płatników⁴² (siedem wniosków o kwocie należności ogółem 15.520.739,05 zł) w zakresie prawidłowości przyznania ulg w spłacie należności, tj. rozłożenia zaległości na raty oraz monitorowania realizacji postanowień umowy, wykazała:

- wnioski wewnętrzne sporządzone zostały prawidłowo, w każdym przypadku szczegółowo analizowano sytuację finansową w oparciu o przekazane przez wnioskodawcę dokumenty i dokonywano oceny ratingowej na podstawie obowiązujących w ZUS procedur i wytycznych. We wnioskach zapisywano dane o ulgach w spłatach należności, z których w ciągu dwóch lat płatnik korzystał i jednoznacznie wskazywano na spełnienie przez płatnika przesłanek przyznania ulgi. Pięć wniosków wewnętrznych sporządzonych zostało w terminie do 20 dni od dnia wpływu wniosku o zastosowanie ulgi, a dwa w terminie do 47 dni, co związane było z oczekiwaniem na złożenie niezbędnych dokumentów przez wnioskodawcę w celu dokonania stosownej analizy;
- w latach 2019-2023 (I kwartał), tylko jeden z płatników złożył 48 wniosków o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności, lub kwestionujące decyzję Oddziału w sprawach wniosków o rozłożenie na raty. 27 z nich zostało pozytywnie rozpatrzonych. Kolejny płatnik natomiast złożył 23 takie wnioski, z których 20 zostało pozytywnie rozpatrzonych. Inny płatnik, któremu 10_krotnie wyrażano zgodę na rozłożenie płatności na raty, w sześciu przypadkach nie dopełnił obowiązków wynikających z zawartej umowy „ratalnej”, co spowodowało rozwiązanie umowy i podjęcie czynności egzekucyjnych;
- rzetelnie, w oparciu o dane z dokumentów źródłowych (sprawozdania finansowe płatnika) dokonywano analizy finansowej podmiotu, która stanowiła podstawę udzielenia pomocy;
- w jednym z analizowanych przypadków⁴³, pomimo iż wnioskodawca spełniał przesłanki do odmowy udzielenia ulgi (wniosek podmiotu o rozłożenie na raty składki za listopad 2022 roku na 24 raty po 150.000 zł każda), to opracowujący wniosek zaproponował odstępstwo od standardu F.1.2.2 i wyrażenie zgody na rozłożenie należności na 18 rat miesięcznych, co zostało zatwierdzone oraz zaakceptowane przez osobę uprawnioną – wzięto pod uwagę, iż podmiot ten spełniał przesłanki standardu N.1.3 – podmioty, które prowadzą działalność o charakterze szczególnym – świadczenie usług medycznych;
- zaproponowane rozstrzygnięcie sprawy w badanych przypadkach były każdorazowo akceptowane przez osobę do tego upoważnioną;
- wnioski wewnętrzne były niezwłocznie po ich opracowaniu przekazywane do osób uprawnionych;

⁴² Do szczegółowej kontroli wybrano pięciu dłużników (o następujących numerach NIP: [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]).

⁴³ Płatnik o numerze NIK [redacted]

594

- analizowane dokumenty potwierdzały wystąpienie przesłanek, które pozwalały na rozłożenie na raty należności zgodnie ze standardem F.1.1 (trudności finansowe niezawinione przez zobowiązanego - F.1.1.1 lub gwałtowne załamanie się rynku zbytu i brak możliwości sprzedaży wytworzonych produktów czy też spadek cen wytwarzanych produktów - F.1.1.2);
- bieżąco (co miesiąc), tj. zgodnie z pkt. 3.1.3. obowiązującej Instrukcji obsługi SEKiF, monitorowano wywiązywanie się dłużnika z postanowień umowy o rozłożeniu należności na raty, jak również terminowość i wysokość dokonywanych przez niego wpłat składek bieżących. W jednym przypadku⁴⁴ pracownik Oddziału przesłał do płatnika wezwanie do zapłaty w związku z brakiem wpłaty bieżącej składki, a w kolejnym przypadku⁴⁵ wysłał dwa pisma zwracające uwagę, iż jedna rata została wpłacona po terminie oraz na brak wpłaty bieżącej składki.

(akta kontroli str. 128-383)

2.3. Zastosowane ulgi w postaci układów ratalnych przyniosły zamierzony efekt, gdyż zadłużenie ww. pięciu płatników uległo zmniejszeniu z kwoty ogółem 15.520.739,05 zł do 11.740.418,59 zł (wg stanu na 31 marca 2023 r.), zgodnie z warunkami określonymi w umowach o rozłożenie należności na raty. Jednocześnie, płatnicy dokonywali na bieżąco wpłat aktualnych składek. Nie wystąpiły dotychczas przesłanki do rozwiązywania umów dotyczących układów ratalnych.

(akta kontroli str. 130)

Na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie ulgi, w każdym z analizowanych powyżej przypadków, pracownicy Oddziału dokonywali analizy finansowej płatnika. I tak m.in.:

- biorąc pod uwagę wysokość wskaźnika wyposażenia przedsiębiorstwa w kapitał własny, to u dwóch płatników⁴⁶ stwierdzono poprawę tego wskaźnika w okresie trzech lat, a u pozostałych określono, iż „istnieje wysokie ryzyko finansowania działalności”;
- analizując kształtowanie się wskaźnika ogólnego zadłużenia, w każdym przypadku wskaźnik był wysoki, a oceniający wskazywali na duże ryzyko związane z utratą zdolności finansowych do zwrotu długów.

(akta kontroli str. 165-169, 186-189, 218-222, 253-257, 292-295, 326-331, 356-361)

2.4. Wobec płatników nierealizujących swoich obowiązków w zakresie wpłaty składek w pełnej wysokości oraz zgodnie z obowiązującym terminem, Oddział podejmował wszystkie przewidziane procedurami ZUS działania niezbędne dla wyegzekwowania należności. Analiza dokumentacji dotyczącej 10 płatników⁴⁷ charakteryzujących się największą kwotą zadłużenia wykazała, że terminowo dokonywano wszczęcia postępowania egzekucyjnego i prowadzono je w ramach egzekucji własnej lub za pośrednictwem właściwego naczelnika urzędu skarbowego, a w jednym przypadku – komornika sądowego:

- upomnienia doręczano w terminie od miesiąca do dwóch, od daty upływu terminu płatności składek (np. w jednym przypadku - zaległość w zapłacie składek za miesiąc maj 2021 r., a upomnienie doręczone 13 lipca 2021 r., w innym przypadku - zaległość za luty 2022 r., upomnienie doręczone w dniu

⁴⁴ Płatnik o numerze NIP: [REDACTED]

⁴⁵ Płatnik o numerze NIP: [REDACTED]

⁴⁶ Płatnicy o numerach NIP: [REDACTED] kształtowanie się wskaźnika było następujące: 2020 r. 1,91%; 2021 r. 1,94% oraz 2022 r. 2,06%), [REDACTED] (kształtowanie się wskaźnika było następujące: 2019 r. 32,09%; 2020 r. 38,98% oraz 2022 r. 67,81%);

⁴⁷ Płatnicy o numerach NIP: [REDACTED]

20 kwietnia 2022 r.), co związane było z organizacją monitorowania danych przyjętą w ZUS, polegającą na tym, iż zaległość za dany miesiąc wykazywana była w zestawieniu na koniec miesiąca, w którym powinna być dokonana wpłata. Na przykład, zaległość za listopad 2012 r. widoczna była w „danych do monitorowania” na koniec grudnia 2012 r., a dane zostały przekazane z Centrali ZUS do Oddziału, w połowie następnego miesiąca, w związku z czym upomnienie mogło być wystawione po przeprowadzeniu analizy w Oddziale, tj. w styczniu 2013 r.;

- w terminie do jednego miesiąca od daty doręczenia upomnienia Oddział wystawiał tytuł wykonawczy (pięciu płatników). Na przykład: płatnik o numerze NIP [REDAKTOWANO] - upomnienie doręczone w dniu 31 maja 2005 r., data wystawienia tytułu wykonawczego – 10 czerwca 2005 r., płatnik o numerze NIP [REDAKTOWANO] - upomnienie doręczone 22 października 2021 r., wystawiony tytuł wykonawczy w dniu 9 listopada 2021 r., płatnik o numerze NIP [REDAKTOWANO] - upomnienie doręczone w dniu 7 lutego 2013 r., a tytuł wykonawczy wystawiony w dniu 7 marca 2013 r. W sytuacji gdy płatnik (pięciu w badanej próbie⁴⁸) składał wniosek o rozłożenie płatności na raty – tytuły wykonawcze sporządzane były niezwłocznie po rozstrzygnięciu tego wniosku, np.: upomnienie doręczone 13 lipca 2021 r., natomiast tytuł wykonawczy sporządzony został 29 sierpnia 2022 r., przy czym w dniu 2 lipca 2021 r. płatnik złożył wniosek o rozłożenie zaległości na raty i w okresie od 27 września 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. obowiązywała umowa ratalna, w przypadku kolejnego płatnika: upomnienie doręczone w dniu 15 grudnia 2021 r., a tytuł wykonawczy sporządzony w dniu 5 września 2022 r., ponieważ w międzyczasie rozpatrywane były wnioski i realizowane umowy ratalne;
- dokonywano analizy stanu majątkowego dłużników na podstawie posiadanych danych, a w przypadku niekompletnych informacji – zwracano się do odpowiednich podmiotów, celem ich uzupełnienia. Wykorzystywano do tego m.in. bazy danych CEPIK, Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych oraz OGNIVO. W badanej próbie, w trzech przypadkach⁴⁹ ustalono brak majątku. Pozostałym siedmiu dłużnikom dokonano zajęcia majątku m.in. poprzez dokonanie wpisów do hipoteki nieruchomości; dokonywanie zastawów na ruchomościach oraz zajęcia rachunków bankowych;
- zasięgano informacji w urzędach skarbowych odnośnie kontynuowania działalności gospodarczej przez płatnika oraz jego zobowiązaniach. Podejmowano skuteczne działania w celu prowadzenia egzekucji z nadpłaty podatków w urzędzie skarbowym (cztery sprawy), a w dwóch przypadkach wnioskowano do sądów o dokonanie wpisu do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych oraz o wydanie orzeczenia w stosunku do płatnika - zakazującego prowadzenia działalności gospodarczej. W każdej z badanych spraw dokonywano zajęcia rachunku bankowego dłużnika, w trzech przypadkach wnioskowano (skutecznie) o dokonanie zastawu na ruchomościach, w czterech przypadkach kierowano wnioski o dokonanie wpisu hipotecznego na nieruchomościach, w jednej sprawie zajęto wynagrodzenie dłużnika, a w jednej wydano decyzję o przeniesieniu odpowiedzialności na osoby trzecie, w kolejnej – zgłoszono wierzytelność do syndyka w związku z ogłoszeniem upadłości dłużnika;
- w dniu wystawienia tytułu wykonawczego, wnioskowano o zajęcie rachunków bankowych dłużników. W sytuacjach powzięcia informacji z banku, iż na rachunku brak było środków finansowych, Oddział składał wnioski do

⁴⁸ Płatnicy o numerach NIP [REDAKTOWANO]

⁴⁹ Płatnicy o numerach NIP: [REDAKTOWANO]

596

odpowiedniego Naczelnika urzędu skarbowych o prowadzenie egzekucji ze składników, do których nie posiadał uprawnień Dyrektor Oddziału;

- w czterech przypadkach, w związku ze zbiegiem egzekucji administracyjnych, sprawy zostały niezwłocznie przekazane do odpowiednich naczelników urzędów skarbowych, a w kolejnych dwóch – do prowadzenia łącznej egzekucji wyznaczony został Dyrektor Oddziału.

(akta kontroli str. 384-447)

2.5. W latach 2019-2022 dokonano 201 umorzeń należności⁵⁰, w tym trzy dotyczyły należności uznanych za nieściągalne. Analiza dokumentacji pięciu spraw dotyczących umorzenia należności nieściągalnych⁵¹ o łącznej kwocie 368.022,09 zł, wykazała:

- fakt nieściągalności należności został w trzech przypadkach⁵² (umorzono ogółem należności w kwocie 113.481,83 zł) należycie udokumentowany. Ustalony został stan majątkowy dłużnika, posiadane rachunki bankowe, Oddział dysponował informacjami od komorników dotyczącymi bezskuteczności dochodzenia zaległości, a w dwóch (z trzech wyżej wymienionych) przypadkach⁵³, w związku ze śmiercią płatnika, dokonano skutecznego przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie (spadkobierców), przy czym w jednym przypadku⁵⁴ spadkobiercy skorzystali z możliwości umorzenia części należności na podstawie art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność⁵⁵. Ww. przypadki wyczerpały znamiona określone w art. 28 ustawy o s.u.s.
- w dwóch kolejnych przypadkach⁵⁶ (z pięciu analizowanych), dłużnicy skorzystali z możliwości umorzenia należności na podstawie art. 1 ustawy abolicyjnej. Jak wynikało z dokumentacji źródłowej, dłużnicy wywiązali się z obowiązku uregulowania należności, które nie mogły być umorzone w trybie ww. ustawy, co było warunkiem uzyskania umorzenia (które ogółem wynosiło 254.540,26 zł);
- cztery umorzone należności (w kwocie ogółem 357.591,92 zł) objęte były wcześniej postępowaniem egzekucyjnym, przy czym nie było ono w pełni skuteczne. Natomiast w stosunku do jednego dłużnika (kwota umorzenia 10.430,17 zł), działaniami egzekucyjnymi objęte były należności za okres styczeń – grudzień 1999 r. Nie prowadzono natomiast egzekucji w stosunku do zaległości z okresu 2000-2013. Za powyższy okres nastąpiło przypisanie składek z urzędu, które było następstwem prowadzonego postępowania o podleganiu do ubezpieczeń społecznych zakończonego wydaniem decyzji o podleganiu. Płatnik był zobowiązany do sporządzenia poprawnych dokumentów, a z uwagi na fakt, że dokumenty nie zostały złożone, Oddział w dniu 1 września 2014 r. sporządził je z urzędu. Płatnik zmarł w dniu 11 października 2014 r., w związku z czym brak było możliwości wdrożenia postępowania egzekucyjnego. Całość zaległości została skierowana do przeniesienia odpowiedzialności. Spadek po zmarłym został przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza do kwoty 89.880,81 zł (tj. do wysokości stanu czynnego spadku) i taka kwota została uiszczona przez spadkobierców.

⁵⁰ 64 w 2019 r. (w tym dwa dot. należności nieściągalnych), 52 w 2020 r. (w tym jedno dot. należności nieściągalnej), 60 w 2021 r. oraz 25 w 2022 r.

⁵¹ Podaniem objęto dokumentację płatników o numerach NIP: [REDAKTOWANE]

⁵² Płatnicy o numerach NIP: [REDAKTOWANE]

⁵³ Płatnicy o numerach NIP: [REDAKTOWANE]

⁵⁴ Płatnik o numerze NIP: [REDAKTOWANE]

⁵⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 1551, zwana dalej „ustawą abolicyjną”

⁵⁶ Płatnicy o numerach NIP: [REDAKTOWANE]

594

Jednakże na koncie pozostały należności, które przekraczały wysokość aktywów spadku. Zuwagi na brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności, a co za tym idzie niemożność dalszego dochodzenia zostały one umorzone z urzędu;

- wnioski wewnętrzne w sprawie umorzeń sporządzone zostały na obowiązujących drukach, były kompletne i treści w nich zawarte wynikały z dowodów będących w posiadaniu Oddziału. Sporządzenie wniosku oraz przygotowanie stosownych decyzji odbywało się z zachowaniem terminów określonych w pkt. X obowiązującej w ZUS - Instrukcji ulg. Ww. należności były całkowicie nieściągane w myśl przepisu art. 28 ust. 3 ustawy o s.u.s., a te które zostały umorzone na podstawie art. 1 ustawy abolicyjnej zostały wnikliwie przeanalizowane pod kątem spełnienia warunków płatnika do ubiegania się z tej formy pomocy.

(akta kontroli str. 448-564)

2.6. W latach 2019-2022 zaewidencjonowano ogółem 18173⁵⁷ wnioski o odpisanie należności przedawnionych o ogólnej wartości 57.196.548,95 zł. Rejestr wniosków zawierał dane określone w Procedurze 3.1 Obsługa salda konta płatnika⁵⁸, tj. numer wniosku i datę jego sporządzenia, nazwę płatnika (oraz NIP lub/ REGON/PESEL), okres przedawnienia, kwotę przedawnienia, nazwisko osoby sporządzającej wniosek, datę zatwierdzenia wniosku i dane osoby zatwierdzającej wniosek oraz przyczynę przedawnienia.

Analiza dokumentacji dotyczącej losowo wybranych pięciu wniosków o odpisanie należności przedawnionych⁵⁹ w kwocie ogółem 20.788.131,98 zł wykazała, iż w żadnym z analizowanych przypadków, przedawnienie nie nastąpiło w wyniku błędu lub zaniedbania pracownika ZUS:

- jeden wniosek⁶⁰ dotyczył tzw. kwoty niedojrzałej do egzekucji, tj. wynoszącej 3,99 zł, w związku z czym koszty upomnień byłyby wyższe od zaległości;
- trzy wnioski (o najwyższych wartościach przedawnień w rejestrze z okresu objętego kontrolą NIK)⁶¹, dotyczyły spraw związanych z zakończeniem procesu upadłościowego płatników. W tych przypadkach, podejmowane były odpowiednio wcześniej wszelkie możliwe działania zapobiegające przedawnieniu oraz mające na celu wyegzekwowanie należności, w tym działania o charakterze egzekucyjnym. W związku z tym, że sądy wydały postanowienia o upadłości płatników, Oddział otrzymywał spłaty należności z masy upadłości. Kwoty te jednak nie pokryły należności w 100%. W związku z powyższym, po upływie 5-ciu lat od uprawomocnienia zakończenia postępowania upadłościowego - odpisano należności przedawnione w wysokości: 2.743.066,97 zł, 12.514.558,10 zł oraz 5.455.178,72 zł;
- jeden wniosek⁶² dotyczył wygaśnięcia zobowiązania z tyt. składek w wysokości 75.328,19 zł. Zobowiązanie to nie było objęte wcześniej egzekucją, ponieważ powstałe należności zostały przypisane w wyniku prowadzonego postępowania dotyczącego podlegania do ubezpieczeń społecznych. Prowadzone postępowanie było następstwem przestanej w dniu 30 czerwca 2020 r. informacji z Urzędu Skarbowego. Po ustaleniu

⁵⁷ 2019 r. – 5331 na kwotę 10.959.582,11 zł; 2020 r. – 3182 na kwotę 10.838.344,95 zł; 2021 r. – 4130 na kwotę 9.977.641,27 zł; 2022 r. – 5530 na kwotę 25.420.980,62 zł;

⁵⁸ Zarządzenie Nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1. „Obsługa salda konta płatnika”, wcześniej, to jest do 31 grudnia 2019 r. obowiązywało Zarządzenie nr 28 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1. „Obsługa salda konta płatnika”.

⁵⁹ Badaniem objęto dokumentację płatników o numerach i [redacted]

⁶⁰ Płatnik o numerze NIP [redacted]

⁶¹ Płatnicy o numerach NIP [redacted]

⁶² Płatnik o numerze NIP [redacted]

588

poprawnego okresu podlegania sporządzono z urzędu dokumenty rozliczeniowe w dniach 9-12 marca 2021 r. za okres 06/2008-02/2015. Z uwagi, że powyższy okres w dniu tworzenia deklaracji był już okresem przedawnionym i nie można go było dochodzić w drodze egzekucji, niezwłocznie po rozliczeniu konta oraz analizie sprawy w dniu 20 marca 2021 r. składki odpisano.

(akta kontroli str. 565-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Oddział z właściwą częstotliwością weryfikował stany kont płatników z zadłużeniem, podejmując kolejne etapy dochodzenia należności. Rzetelnie ustalano stan majątkowy dłużników i wykorzystywano wszelkie dostępne środki egzekucyjne w celu ściągnięcia należności oraz niedopuszczenia do przedawnienia należności. Ulgi w spłacie należności udzielane były zgodnie z obowiązującymi w ZUS zasadami.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

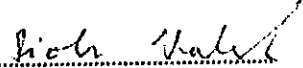
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi. 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.

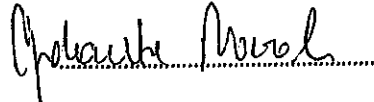
Łódź, dnia 5 czerwca 2023 r.

Piotr Walczak
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Łodzi

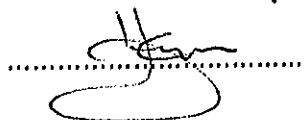
Kontrolerzy


.....
podpis

Jolanta Nowak
doradca ekonomiczny


.....

Dariusz Krawczyk
doradca techniczny


.....