



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS410.001.05.2020

**Pani**  
**prof. Gertruda Uścińska**  
**Prezes**  
**Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**  
ul. Szamocka 3/5  
01-748 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych,  
wykonanie planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur  
Pomostowych i Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń  
Społecznych jako państwowej osoby prawnej

Dane adresowe:  
Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T + 48 44456 67 F + 48 22 444 56 98  
[kps@nik.gov.pl](mailto:kps@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. Pocz. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Zakład Ubezpieczeń Społecznych  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Gertruda Uścińska, Prezes ZUS, od 12 lutego 2016 r.   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny   |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kazimierz Laskus, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPS/9/2020 z dnia 14 stycznia 2020 r.</li><li>2. Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/11/2020 z 14 stycznia 2020 r.,</li><li>3. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr KPS/10/2020 z 14 stycznia 2020</li><li>4. Anna Rżysko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/14/2020 z dnia 14 stycznia 2020 r.</li><li>5. Adrian Przepiórka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/12/2020 z 14 stycznia 2020 r.</li><li>6. Magdalena Sokołowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/17/2020 z 14 stycznia 2020 r.</li><li>7. Damian Zasada, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/16/2020 z 14 stycznia 2020.</li><li>8. Ewa Przywara, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/13/2020 z 14 stycznia 2020 r.</li></ol> |

(akta kontroli tom 1, str. 3-16)

## II. Cel i zakres kontroli

|                 |   |
|-----------------|---|
| Cel kontroli    | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.   |
| Zakres kontroli | Ocenie podlegały w szczególności: realizacja wydatków budżetu państwa, sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków, system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych, nadzór i kontrola, sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych <sup>2</sup> (dalej ufp).<br>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. |

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Podstawą sformułowania oceny wyżej wymienionych obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 73 w trakcie roku budżetowego, kontroli prawidłowości dokonanych blokad, kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym, dokonaniu przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 73, kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych, analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych (omówione w części X wystąpienia).

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych**

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki w kwocie 58 133 671,1 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Pozytywnie oceniono realizację budżetu w układzie zadaniowym oraz roczne i kwartalne sprawozdania za 2019 r.

### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. dochody wyniosły 329 240,0 tys. zł, co stanowiło 119,5% dochodów planowanych i 98,3% zrealizowanych w 2018 r. Wyższa kwota dochodów wynikała głównie:

- z wyższej niż planowano kwoty wycofanych środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) przez osoby, które podjęły decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę i złożyły wniosek o przekazanie środków na dochody budżetu państwa<sup>4</sup>. Dochody z tego tytułu wyniosły 245 841,8 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 22,9%;
- z likwidacji Funduszu Alimentacyjnego<sup>5</sup>; uzyskano dochody w kwocie 69 783,0 tys. zł, wyższe o 4,4% od planowanych oraz o 7,1% od wykonanych w 2018 r.;
- ze zwrotów nienależnie pobranych świadczeń, głównie rent socjalnych łącznie z należnymi od nich odsetkami w kwocie 11 485,4 tys. zł, wyższe o 61,3% od planowanych oraz o 21,8% od wykonanych w 2018 r.

(akta kontroli tom 1, str. 17-24)

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dotyczyło to przeciętnie 819 wykreśleń miesięcznie wobec planowanych 750 i wynikało z realizacji art. 111a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1906, ze zm.).

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.) Prezes ZUS od 1 maja 2004 r. prowadzi likwidację Funduszu Alimentacyjnego. W trakcie jej trwania ZUS prowadzi egzekucję należności Funduszu oraz reguluje jego zobowiązania powstałe przed jej rozpoczęciem. Środki uzyskiwane w wyniku likwidacji Funduszu podlegają przekazaniu na dochody budżetu państwa po zakończeniu każdego roku budżetowego do dnia 31 marca.

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki w części 73 zaplanowano w wysokości 60 447 813 tys. zł. Minister Finansów (MF) na podstawie 16 decyzji zwiększył plan wydatków o 9 505 462,2 tys. zł, m. in. na wypłatę: jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów<sup>6</sup>, jednorazowych dodatków pieniężnych dla niektórych emerytów i rencistów oraz innych osób uprawnionych oraz na wypłatę rodzinnych świadczeń uzupełniających.

MF na podstawie siedmiu decyzji zmniejszył plan wydatków w części 73 o 11 712 245 tys. zł z przeznaczeniem m. in. na wpłatę środków z budżetu państwa do Funduszu Rezerwy Demograficznej<sup>7</sup> (FRD) oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów.

Prezes ZUS podjął cztery decyzje<sup>8</sup> o zablokowaniu planowanych wydatków na kwotę 10 246 459 tys. zł, z tego 10 136 459 tys. zł (98,9%) dotyczyło dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz 110 000 tys. zł wydatków na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty ZUS i KRUS. Przesłanką zablokowania wydatków był nadmiar posiadanych środków.

(akta kontroli tom 1, str. 25-111)

W 2019 r. wydatki wyniosły 58 133 671,1 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 19,6%. Spowodowane to było głównie wyższymi wydatkami na FRD i FUS oraz na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone Zakładowi. Wydatki obejmowały głównie (w nawiasach wykonanie planu po zmianach oraz wykonania w stosunku do roku ubiegłego):

- dotację dla FUS – 38 92 4954 tys. zł (100% i 108,7%),
- wpłatę z budżetu państwa do FRD – 8 736 459,1 tys. zł (100% i 436,8%), z przeznaczeniem na wyrównanie ubytku środków FRD, w związku z udzieloną pożyczką dla Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych,
- świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone ZUS i KRUS – 3 009 743,8 tys. zł (97% i 114,4%), w tym m.in. na renty dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczenia emerytalno-rentowe dla kombatantów. Wzrost wydatków wynikał z wypłaty od marca 2019 r. rodzicielskich świadczeń uzupełniających oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów,
- renty socjalne oraz refundację ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym z tytułu ubezpieczenia OC i AC – 4 037 770,8 tys. zł (99,8% i 122,9%). Wzrost wydatków wynikał głównie z wypłaty jednorazowych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów oraz podwyższenia renty socjalnej,
- składki na ubezpieczenie społeczne, w tym za osoby przebywające na urloпах wychowawczych, pobierające zasiłek macierzyński oraz zatrudnione jako nianie – 3 242 101,9 tys. zł (99,8% i 102,9%).

(akta kontroli tom 1, str. 21-24, 112-114)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków w omawianym wyżej zakresie.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. poz. 743).

<sup>7</sup> Na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o *Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 2473) w kwocie 8 736 459 tys. zł.

<sup>8</sup> W dniach: 27 września 2019 r. – 1 000 000 tys. zł, 18 grudnia 2019 r. – 110 000 tys. zł, 24 grudnia 2019 r. – 400 000 tys. zł, 30 grudnia 2019 r. – 8 736 459 tys. zł.

## V. Wyniki kontroli Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

### 1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów; planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami; sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych; system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów funduszu, analizy stanu należności pozostałych do zapłaty, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań (omówione w części X wystąpienia pokontrolnego).

### 2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Koszty FUS zostały poniesione na realizację ustawowych zadań. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że zrealizowano cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. Korzystna była także sytuacja finansowa Funduszu. Przypis składek na FUS był wyższy o 8,9% w stosunku do 2018 r.

NIK zauważa, że mimo podejmowanych przez ZUS działań w celu ograniczenia wypłaty nadpłat, wyrównań i odsetek nadal występowały takie przypadki, głównie z powodu nieterminowego ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych. Nie miały one jednak wpływu na ocenę ogólną. NIK pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez ZUS oraz sprawozdania kwartalne i system kontroli zarządczej.

OBSZAR

### 3. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

#### 3.1. Wykonanie planu przychodów FUS

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. przychody FUS wyniosły 246 173 342,6 tys. zł i były o 0,8% wyższe od kwoty określonej w planie po zmianach oraz o 3,2% wyższe niż w 2018 r. Wyższe przychody FUS wynikały przede wszystkim z wyższych przychodów ze składek na ubezpieczenie społeczne.

Przychody FUS w latach 2016 – 2019 miały tendencję wzrostową<sup>9</sup>, wynikającą głównie ze zwiększonych wpływów ze składki<sup>10</sup>. W 2017 r. wzrost przychodów wynikał głównie z umorzenia pożyczki z budżetu państwa ( 39 151 886 tys. zł).

(akta kontroli tom 2, str.1, 48)

Na kwotę przychodów (według przypisu – w ujęciu memoriałowym) złożyły się:

- składki – 198 308 441 tys. zł tj. o 5,8% wyższe od kwoty składek ujętych w planie po zmianach i o 8,9% wyższe niż w 2018 r.; wzrost wynikał z korzystnej sytuacji gospodarczej i dobrej koniunktury na rynku pracy<sup>11</sup>;
- dotacja z budżetu państwa – 38 924 954 tys. zł tj. o 19,6% niższa od kwoty dotacji uwzględnionej w planie po zmianach i o 8,7% wyższa niż w 2018 r., co było możliwe dzięki korzystnej sytuacji finansowej FUS;
- wpłaty z OFE – 6 925 574,1 tys. zł, tj. o 1,4% niższe od kwoty uwzględnionej w planie po zmianach i o 13,5% niższe niż w 2018 r.; wyższe przychody z wpłat z OFE w 2018 r. związane były z obniżeniem wieku emerytalnego w 2017 r. i przekazaniem w tamtym okresie wysokich transz z OFE;
- pozostałe przychody – 1 966 568,9 tys. zł, tj. o 39,7% wyższe od kwoty ujętej w planie po zmianach i o 0,4% wyższe niż w 2018 r.; były to głównie odsetki od należności z tytułu składek (1 565 747,0 tys. zł);
- pozostałe zwiększenia – 47 804,5 tys. zł, tj. o 47 794,5 tys. zł wyższe od ujętych w planie i o 7 281 350,5 tys. zł mniejsze niż w 2018 r.; obejmowały rozwiązanie odpisów aktualizujących wartość należności od OFE z tytułu nienależnie przekazanych składek oraz rozwiązanie rezerw na świadczenia nie zgłoszone do końca danego roku, należne za ten rok, a wypłacone w roku następnym.

(akta kontroli tom 2, str.1-2, 48-49, 189)

Należności wyniosły 11 126 525,4 tys. zł i były wyższe o 11,2% od kwoty ujętej w planie po zmianach oraz o 3,2% wyższe w stosunku do 2018 r. Złożyły się na nie głównie: należności od płatników składek (6 842 951,8 tys. zł), rozrachunki z tytułu wypłaconych świadczeń (2 441 752,9 tys. zł) oraz pozostałe należności (1 841 820,7 tys. zł) m.in. z tytułu: nienależnie pobranych świadczeń, opłat prolongacyjnych oraz środków budżetowych do rozliczenia w następnym okresie.

W 2019 r. ZUS nie planował i nie wykorzystywał środków FRD na uzupełnienie deficytu funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

(akta kontroli tom 2, str. 2-3, 51)

### Subkonta<sup>12</sup>

Na koniec 2019 r. kwota składek zaewidencjonowanych na subkontach wyniosła 454 593 275,8 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. zwiększyła się o 15,6%. Liczba subkont zwiększyła się z 18 090,6 tys. do 18 824,2 tys. Średni stan środków na subkoncie zwiększył się z 21,7 tys. zł w 2018 r. do 24,1 tys. zł w 2019 r. Wzrost środków na subkontach spowodowany był m.in. wpłatą nowych składek na ubezpieczenie emerytalne oraz waloryzacją składek na ubezpieczenie emerytalne.

(akta kontroli tom 2, str.59, 69-70)

<sup>9</sup> W 2016 r. – 208 678 133,0 tys. zł, 2017 r. – 260 715 601,6 tys. zł, w 2018 r. – 238 472 254,3 tys. zł, w 2019 r. – 246 173 342,6 tys. zł.

<sup>10</sup> W 2016 r. – 153 202 799,8 tys. zł, w 2017 r. – 166 661 618,3 tys. zł, w 2018 r. – 182 048 694,8 tys. zł, w 2019 r. – 198 308 441,0 tys. zł.

<sup>11</sup> Wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej wyniósł 107,2%, wskaźnik wzrostu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw wyniósł 102,6%.

<sup>12</sup> Utworzone w ramach konta ubezpieczonego w ZUS, służą do ewidencjonowania informacji o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek wraz z wyegzekwowanymi odsetkami za zwłokę, w tym środków pochodzących w dniu 3 lutego 2014 r. 51,5% jednostek zapisanych na rachunku każdego członka OFE.

### Suwak bezpieczeństwa<sup>13</sup>

W ramach suwaka bezpieczeństwa z OFE do FUS w 2019 r. przekazano 6 925 574,1 tys. zł – w stosunku do 2018 r. kwota środków była niższa o 13,5%. Liczba osób objętych „suwakiem bezpieczeństwa” w 2019 r. wyniosła 342 717 i w porównaniu do 2018 r. zwiększyła się o 16,5%. Zmniejszenie kwoty środków przekazanych przez OFE przy jednoczesnym zwiększeniu liczby osób objętych suwakiem bezpieczeństwa związane było z obniżeniem wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych OFE oraz zmniejszeniem ilości umarżanych jednostek rozrachunkowych przez OFE w poszczególnych transzach suwaka.

(akta kontroli tom 2, str.60-61, 69-70, 192-193)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### OBSZAR

### 3.2. Wykonanie planu kosztów FUS

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. koszty FUS wyniosły 246 625 656,3 tys. zł i były o 0,2% niższe od kosztów uwzględnionych w planie po zmianach. W porównaniu do 2018 r. koszty te były o 6,5% wyższe. Na koszty złożyły się głównie:

- transfery na rzecz ludności – 240 027 978,9 tys. zł tj. o 0,6% niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach i o 6,3% wyższe od wykonania w 2018 r., w tym: emerytury – 166 081 896,1 tys. zł, renty – 41 818 372,6 tys. zł, dodatki do rent i emerytur – 6 346 106,1 tys. zł, zasiłki chorobowe – 12 181 959,1 tys. zł;
- koszty bieżące – 4 165 114,6 tys. zł, tj. o 0,6% mniej niż w planie po zmianach i o 1,8% więcej niż w 2018 r., w tym: odpis na działalność ZUS – 3 865 499 tys. zł, prewencja rentowa – 204 225,0 tys. zł i prewencja wypadkowa – 89 590,4 tys. zł;
- pozostałe zmniejszenia – 2 432 562,7 tys. zł, tj. o 65,2% więcej niż w planie po zmianach i o 40,3% więcej od wykonania w 2018 r., co było wynikiem utworzenia wyższych od planowanych rezerw oraz odpisów aktualizujących wartość należności (o 952 894,2 tys. zł).

Koszty poszczególnych funduszy wyniosły odpowiednio (w nawiasach wykonanie planu po zmianach i wykonanie w 2018 r.):

- fundusz emerytalny – 165 311 409,6 tys. zł (99,9% i 107,8%), w tym: emerytury – 164 847 036,0 tys. zł, wypłaty środków z subkonta – 462 847,6 tys. zł. Większe wydatki wynikały ze wzrostu liczby wypłacanych świadczeń emerytalnych, wzrostu wysokości świadczeń oraz ich waloryzacji przeprowadzonej w marcu 2019 r. wskaźnikiem 102,86% (nie mniej niż 70 zł);
- fundusz rentowy – 47 133 862,1 tys. zł (99,6% i 102,7%), w tym: renty – 38 153 941,1 tys. zł, dodatki do emerytur i rent – 6 147 666,8 tys. zł, zasiłki pogrzebowe – 1 391 681,2 tys. zł, emerytury przyznane z urzędu zamiast renty – 1 234 860,1 tys. zł;
- fundusz chorobowy – 22 803 729,2 tys. zł (95,9% i 104,9%), w tym: zasiłki chorobowe – 11 509 792,4 tys. zł, zasiłki macierzyńskie – 8 479 239,4 tys. zł, świadczenia rehabilitacyjne – 1 729 574,8 tys. zł, zasiłki opiekuńcze – 1 076 763,3 tys. zł;
- fundusz wypadkowy – 5 077 727,9 tys. zł (97,2% i 98,8%), w tym: renty – 3 664 431,5 tys. zł, zasiłki chorobowe – 672 166,7 tys. zł, jednorazowe

<sup>13</sup> OFE w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego przekazuje na rachunek wskazany przez ZUS określoną wartość środków zgromadzonych na rachunku członka OFE (art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 105).

odszkodowania – 327 987,4 tys. zł, świadczenia rehabilitacyjne – 124 338,3 tys. zł, prewencja wypadkowa – 89 590,4 tys. zł.

(akta kontroli tom 2, str.1-4, 48-49)

Zobowiązania FUS wyniosły 8 622 284,9 tys. zł i były niższe o 6,1% od kwoty ujętej w planie po zmianach oraz o 0,2% wyższe w stosunku do 2018 r. Złożyły się na nie głównie nadpłaty na kontach płatników do rozliczenia (3 946 694 tys. zł) oraz podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń (3 053 546,5 tys. zł). W 2019 r. FUS nie posiadał zadłużenia z tytułu pożyczek.

W latach 2016 – 2019 koszty FUS miały tendencję wzrostową<sup>14</sup>, co wynikało z wyższych wypłat świadczeń emerytalno-rentowych. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe zwiększyła się z 7233,3 tys. osób w 2016 r. do 7707,1 tys. osób w 2019 r. (o 6,6%).

(akta kontroli tom 2, str.1-4,51,201)

### **Nienależnie pobrane świadczenia emerytalno-rentowe i nadpłaty świadczeń**

W 2019 r. odnotowano 49,1 tys. nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych lub ich nadpłat na łączną kwotę 149 210,4 tys. zł, w stosunku do 2018 r. wzrosły one odpowiednio o 7,6% i 9,7%<sup>15</sup>.

Przez ZUS spowodowanych było 2904 nadpłat na łączną kwotę 5384 tys. zł – w porównaniu do 2018 r. nastąpił wzrost odpowiednio o 215,3% i 188,7%. Przyczynami nadpłat były błędne oceny stanu faktycznego lub interpretacja przepisów (133 nadpłaty na kwotę 2703,8 tys. zł), wprowadzenie wadliwego zapisu do komputerowej bazy danych (124 nadpłaty na kwotę 833,5 tys. zł) oraz z innych powodów, np. zmianą kwoty składek na koncie ubezpieczonego (2632 nadpłat na kwotę 1728,9 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych (dalej DŚER) wyjaśniła, że wzrost nadpłat wynikał ze spiętrzenia zadań<sup>16</sup> i konieczności obsługi nowych rodzajów świadczeń – rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji oraz jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów<sup>17</sup>. W celu wyeliminowania nadpłat przeprowadzano kontrole uprawnień do rent rodzinnych oraz wypłat świadczeń przysługujących emerytom i rencistom osiągającym przychody z pracy zarobkowej, kontynuowano działania informacyjne z zakresu przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych.

(akta kontroli tom 2, str. 78-79, 99-103)

<sup>14</sup> W 2016 r. koszty wyniosły 208 074 974,6 tys. zł, w 2017 r. – 217 585 159,6 tys. zł, w 2018 r. – 231 621 070,4 tys. zł, w 2019 r. – 246 625 656,3 tys. zł.

<sup>15</sup> Przyczynami nienależnie pobranych świadczeń było głównie: osiąganie przychodów powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia (21 879 świadczeń na kwotę 61 033,5 tys. zł); zbyt późne zawiadomienie ZUS o zmianach w uprawnieniach do świadczeń (6829 świadczeń na kwotę 26 469,1 tys. zł); zbyt późne zawiadomienie ZUS o zgonie świadczeniobiorcy (13 713 świadczeń na kwotę 39 265,8 tys. zł).

<sup>16</sup> Wdrożenie projektu e-akta i zmieniony tryb obsługi spraw, wpływ skarg o wznowienie postępowania w związku z wyrokiem TK z 6 marca 2019 r. (do 22.11.2019 r. wpłynęło 39 507 skarg), wpływ zajęć wierzytelności z tytułu nadpłaty bądź zwrotu podatku dochodowego od osób fizycznych naliczonego od kwoty świadczenia emerytalno-rentowego (w 2019 r. wpłynęło 223 796 zajęć komorniczych).

<sup>17</sup> Rodzicielskie świadczenie uzupełniające wprowadzone ustawą z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz.U. poz. 303), świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wprowadzone ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. poz. 1622), jednorazowego świadczenia pieniężnego wprowadzonego ustawą o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.

## **Wyrównania do wysokości należnego świadczenia**

W 2019 r. wypłacono 7105 wyrównań do wysokości należnego świadczenia na łączną kwotę 46 533,4 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. nastąpił spadek odpowiednio o 12,7% i 8,4%. Główną przyczyną wypłaty wyrównania był błąd pracownika ZUS – 2931 wyrównań (41,3% ogółem wyrównań) na kwotę 15 388,4 tys. zł. W stosunku do 2018 r. nastąpił spadek liczby wyrównań o 30,3%, natomiast kwota objęta wyrównaniem wzrosła o 6,4%. Dyrektor DŚER wyjaśniła, że w celu wyeliminowania wypłat wyrównań świadczeń podejmowane były działania polegające m.in. na opracowywaniu i przekazywaniu pracownikom wytycznych w sprawach skomplikowanych pod względem prawnym i faktycznym, prowadzeniu szkoleń dla pracowników ZUS oraz analizie struktury i przyczyn wyrównań. W przypadku wyrównań do wysokości należnego świadczenia nastąpił spadek odpowiednio o 12,7% i 8,4%. Natomiast w przypadku nadpłat świadczeń nastąpił ich wzrost odpowiednio o 7,6% i 9,7%. Nastąpił także wzrost nadpłat i wyrównań z przyczyn leżących po stronie ZUS odpowiednio o 188,7% i 6,4%. Wzrost liczby wyrównań spowodowany był także zmianą interpretacji przepisów, w tym m.in. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z dnia 6 marca 2019 r.<sup>18</sup> Liczba wyrównań z tego powodu w 2019 r. wyniosła 292 i była wyższa o 71,8% w porównaniu do 2018 r.

(akta kontroli tom 2, str. 80, 177-178)

## **Odsetki za zwłokę w ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych**

W 2019 r. ZUS wypłacił odsetki za opóźnienia w ustalaniu prawa i wypłacie świadczeń dla 23 911 osób na łączną kwotę 3456,2 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. zarówno liczba osób, którym wypłacono odsetki, jak i ich kwota uległa zmniejszeniu odpowiednio o 23,6% i 14,5%. Stwierdzone przyczyny wypłaty odsetek to m.in.: wydanie decyzji i wypłata świadczenia po terminie ustawowym (14 921 osób; 491,5 tys. zł); błędy leżące po stronie ZUS (3068 osób; 686,4 tys. zł); wykonanie wyroków sądowych (712 osób; 1560,7 tys. zł); inne (4970 osób; 642,7 tys. zł).

Wzrost liczby osób, którym wypłacono odsetki odnotowany został z powodu zmiany wykładni przepisów (240 osób; 74,8 tys. zł), co związane było z ww. wyrokiem TK.

Dyrektor DŚER wyjaśniła, że w celu wyeliminowania wypłaty odsetek monitorowano poprawność formalną i merytoryczną rozpatrywanych wniosków o świadczenie oraz ich terminowość, jak również sprawność i jakość wydawanych decyzji.

(akta kontroli tom 2, str. 81, 100)

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. NIK sformułowała wniosek dotyczący kontynuowania działań skutkujących ograniczeniem wypłacanych przez ZUS odsetek za zwłokę w ustaleniu prawa i wypłacie świadczeń emerytalno-rentowych oraz nadpłat i wyrównań świadczeń emerytalno-rentowych. W tym celu w 2019 r. ZUS podejmował działania polegające na m.in.: przeglądzie procedur, mającym na celu usystematyzowanie oraz ujednoczenie działań podejmowanych przez terenowe jednostki organizacyjne ZUS, monitorowaniu sprawności i jakości wydawanych decyzji oraz przeprowadzaniu instruktaży i szkoleń dla pracowników ZUS. Jak wynika z ustaleń kontroli, liczba osób, którym wypłacono odsetki za zwłokę przy ustaleniu prawa i wypłacie świadczeń spadła o 23,6%, zaś kwota odsetek spadła o 14,5%. W przypadku wyrównań do wysokości należnego świadczenia także nastąpił spadek odpowiednio o 12,7% i 8,4%. Natomiast w przypadku nadpłat świadczeń nastąpił ich wzrost odpowiednio o 7,6% i 9,7%.

<sup>18</sup> Sygn. akt P 20/16 (Dz.U. poz. 539) – wyrok dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej i pobierały to świadczenie, a następnie nabyły uprawnienia do emerytury z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego.

Nastąpił także wzrost nadpłat i wyrównań z przyczyn leżących po stronie ZUS odpowiednio o 188,7% i 6,4% w zakresie kwoty.

(akta kontroli tom 2, str.100-103)

### **Nienależnie pobrane zasiłki i świadczenia oraz ich nadpłaty**

W 2019 r. odnotowano 13,5 tys. nienależnie pobranych lub nadpłaconych zasiłków<sup>19</sup> i świadczeń rehabilitacyjnych na kwotę 54 618,3 tys. zł, z tego: z winy ubezpieczonych<sup>20</sup> – 11,7 tys. nienależnie pobranych świadczeń na kwotę 49 562,3 tys. zł, z winy płatników lub innych podmiotów<sup>21</sup> – 1,2 tys. nienależnie pobranych świadczeń na kwotę 4173,7 tys. zł, z winy ZUS – 693 nadpłat świadczeń na kwotę 882,3 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. liczba nienależnie pobranych świadczeń zmniejszyła się o 8,5%, natomiast wydatki na nie wzrosły o 38,1%.

Liczba nadpłat świadczeń w porównaniu do 2018 r. zwiększyła się o 11,2%, a kwota nadpłat zmniejszyła się o 11,5%. Przyczynami nadpłat zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych, leżącymi po stronie ZUS były m.in.: pomyłki i błędy popełnione przez pracownika przy wprowadzaniu danych i obsłudze spraw w systemie informatycznym; nieprawidłowa interpretacja przepisów; błędna ocena stanu faktycznego; błąd w poświadczeniu ubezpieczenia. Dyrektor Departamentu Zasiłków (dalej DZ) wyjaśniła, że w celu wyeliminowania nadpłat spowodowanych błędami pracowników ZUS podejmowano działania polegające m.in. na wzmocnieniu monitorowania i nadzoru poprawności rozpatrywania wniosków o zasiłki, comiesięcznym monitorowaniu liczby i przyczyn powstawania nadpłat, analizie funkcjonalności aplikacji zasiłkowych i ich dostosowywaniu do zmian przepisów, kontynuowaniu prac w zakresie zmiany przepisów dotyczących zasiłków w celu uproszczenia zasad ich przyznawania.

(akta kontroli tom 2, str.121-123, 131-132)

### **Dopłaty do pobieranych zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych**

W 2019 r. dokonano 158,1 tys. dopłat do zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych z tytułu opóźnienia w ustaleniu prawa do nich i ich wypłacie na kwotę 41 423,6 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. zmalała liczba dopłat o 1,1% oraz ich kwota o 6,8%. Dopłaty spowodowane były przyczynami leżącymi po stronie osób ubezpieczonych, płatników składek, pracowników ZUS oraz zmianą parametrów wpływających na kwotę należnego świadczenia.

(akta kontroli tom 2, str.110-111)

### **Odsetki za zwłokę przy wypłacie zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych**

W 2019 r. wypłacono 22,2 tys. odsetek za zwłokę przy wypłacie zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego oraz świadczeń rehabilitacyjnych na łączną kwotę 2365,3 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. liczba i kwota wypłaconych odsetek były większe odpowiednio o 81,3% i o 12,7%. Głównymi przyczynami wypłaty odsetek były: długo trwające postępowania wyjaśniające, postępowania w celu uznania zaistniałego zdarzenia jako wypadku przy pracy, postępowania w

<sup>19</sup> Chorobowego, macierzyńskiego, opiekuńczego i pogrzebowego.

<sup>20</sup> Wykonywanie pracy zarobkowej w okresie orzeczonej niezdolności do pracy/sprawowania opieki; wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego od pracy niezgodnie z celem zwolnienia; zatajanie danych mających wpływ na prawo do zasiłku lub jego wysokość, złożenie nieprawdziwego oświadczenia, zawarcie z pracodawcą umowy o pracę dla pozorów lub w celu obejścia prawa, fikcyjne podwyższanie wynagrodzenia lub podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w celu otrzymania wyższych świadczeń.

<sup>21</sup> Przekazanie do ZUS nieprawdziwych danych mających wpływ na ustalenie podstawy wymiaru zasiłku, uprawnienia do zasiłku lub jego wysokość, przekazanie do ZUS nieprawdziwych danych dotyczących okresu zatrudnienia lub ubezpieczenia, składanie za okres wsteczny dokumentów korygujących dane.

zakresie oceny stanu zdrowia w celu przyznania świadczenia rehabilitacyjnego; wyroki sądu zmieniające decyzję ZUS; opóźnienia ze strony pracowników ZUS. Dyrektor DZ wyjaśniła, że w celu wyeliminowania wypłaty odsetek podejmowano działania polegające m.in. na wzmocnieniu nadzoru nad terminowym podejmowaniem przez pracowników spraw do obsługi, wzmocnieniu monitorowania przebiegu załatwienia spraw na poszczególnych etapach rozpatrywania oraz terminów obsługi spraw (w tym przedłużających się postępowań), analizie wyroków sądów zmieniających decyzje ZUS w zakresie zasiłków.

(akta kontroli tom 2, str.114-115, 130-131)

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. NIK sformułowała wniosek dotyczący kontynuowania działań skutkujących ograniczeniem wypłacanych przez ZUS odsetek za zwłokę w wypłacie zasiłków i świadczeń rehabilitacyjnych oraz nadpłat i wyrównań tych zasiłków. W tym celu w 2019 r. ZUS podejmował działania polegające na m.in.: aktualizacji procedury w celu ujednoczenia działań w zakresie obsługi wniosków o zasiłki, monitorowaniu poprawności rozpatrywania wniosków o zasiłki i ich terminowości.

(akta kontroli tom 2, str.131-132)

### **Postępowania w sprawie podlegania ubezpieczeniom społecznym.**

W 2019 r. oddziały ZUS przeprowadziły 1592 postępowania wyjaśniające w sprawie podstawy wymiaru składek osób prowadzących działalność gospodarczą – w stosunku do 2018 r. nastąpił wzrost o 1193 spraw. W 2019 r. ZUS wydał 1218 decyzji stwierdzających niepodleganie ubezpieczeniom społecznym i dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Od decyzji wydanych przez ZUS w 2019 r. odwołania do sądu złożyło 711 osób. W wyniku postępowań przed sądem, 142 decyzje zostały uznane za prawidłowe, zaś 77 decyzji zostało uchylonych lub zmienionych. Pozostałe sprawy (492) toczą się przed sądem.

(akta kontroli tom 2, str. 185-187)

W 2019 r. w przypadku 59 kobiet ZUS skierował zawiadomienia do organów ścigania w związku z podejrzeniem wyłudzenia zasiłków macierzyńskich. W stosunku do 49 przypadków postępowania były w toku, a w 10 przypadkach postępowania zostały umorzone.

(akta kontroli tom 2, str. 189)

### **Ulgi w opłacaniu składek**

W 2019 r. płatnicy składek skorzystali z: *ulgi na start*<sup>22</sup> – 104 tys. osób; *preferencyjnej składki*<sup>23</sup> – 261 tys. osób; *małej działalności gospodarczej* tzw. *mały ZUS*<sup>24</sup> – 137 tys. osób. Zmniejszenie wpływów do FUS ze składek z tytułu ulg

<sup>22</sup> Art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292) – zwolnienie osób prowadzących działalność gospodarczą z opłacania składek przez maksymalnie sześć miesięcy, w tym okresie osoby podlegają tylko ubezpieczeniu zdrowotnemu; z ulgi mogą skorzystać osoby podejmujące działalność po raz pierwszy lub osoby podejmujące działalność po upływie co najmniej 60 miesięcy po jej zawieszeniu lub zakończeniu.

<sup>23</sup> Art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.) dalej ustawa *o systemie ubezpieczeń społecznych* lub *ustawa o sus* – opłacanie składki na ubezpieczenia społeczne od kwoty nie niższej niż 30% minimalnego wynagrodzenia maksymalnie przez 24 miesiące; z ulgi mogą skorzystać osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, które w ciągu ostatnich 60 miesięcy nie prowadziły pozarolniczej działalności oraz nie wykonują działalności na rzecz byłego albo obecnego pracodawcy.

<sup>24</sup> Art. 18 c ustawy *o sus* – indywidualne ustalenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, wysokość podstawy uzależniona była od przychodu z działalności gospodarczej uzyskanego w roku poprzedzającym przy czym podstawa ta musiała mieścić się w przedziale od kwoty 30% minimalnego wynagrodzenia do kwoty 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w danym roku.

wyniosło: *ulgi na start* – 241 mln zł; *preferencyjnej składki* – 2026 mln zł; *małej działalności gospodarczej* – 566 mln zł.

(akta kontroli tom 2, str.134)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami FUS

Stan środków pieniężnych na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 1 703 773,6 tys. zł, a ich średni stan na rachunku bankowym wynosił 1 071 815,6 tys. zł miesięcznie.

W 2019 r., do 16 października 2019 r., wolne środki FUS pozostawały głównie na rachunku bankowym prowadzonym w Banku PKO BP S.A. z powodu wyższego oprocentowania środków od oprocentowania depozytów na rynku międzybankowym<sup>25</sup>. Z tego tytułu uzyskano 16 826,7 tys. zł odsetek.

Wolne środki FUS ulokowano także na 295 lokatach bankowych (249 lokat jednodniowych, trzy lokaty dwudniowe, 35 lokat trzydniowych oraz osiem lokat czterodniowych) na kwotę 228 142 700 tys. zł. Uzyskano z tego tytułu odsetki w kwocie 11 344 tys. zł. Oprocentowanie lokat wynosiło od 0,65% do 1,68%. Średnia kwota lokaty wynosiła 773 365,1 tys. zł, najwyższa lokata – 1 000 000 tys. zł, najniższa lokata – 2400 tys. zł. Lokowania wolnych środków FUS w 2019 r. dokonywano zgodnie z ufp i rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>26</sup>, jak również zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS<sup>27</sup>. Lokowanie wolnych środków FUS odbywało się w oparciu o prognozy płynności finansowej, przygotowane na podstawie planów finansowych na 2019 r. W FUS nie występowały istotne nadwyżki wolnych środków. Lokowanie wolnych środków nie zagrażało terminowej wypłacie świadczeń.

(akta kontroli, tom 4, str. 385-397, 416-504)

Stan FUS na koniec roku 2019 wynosił 4 208 150,3 tys. zł i był wyższy o 150,9% od kwoty wskazanej w planie po zmianach oraz niższy o 9,7% w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. Wyższy od planowanego stan FUS na koniec 2019 r. był wynikiem wyższego od planowanego stanu środków pieniężnych (o 854 075,8 tys. zł), wyższych należności (o 1 119 756,4 tys. zł) w stosunku do niższych niż planowane zobowiązań (o 556 800,1 tys. zł).

(akta kontroli tom 2, str. 3)

<sup>25</sup> Do 16 października 2019 r. obowiązywała z PKO BP S.A. umowa o otwarcie i prowadzenie skonsolidowanych rachunków funduszy oraz rachunków ZUS i realizację wypłat masowych (z dnia 16.10.2015 r.). Zgodnie z umową, środki pozostające na koniec dnia na wszystkich rachunkach skonsolidowanych FUS, Funduszu Emerytur Pomostowych (dalej FEP) i Zakładu były oprocentowane wg stawki „1,29 x WIBID O/N”, gdzie WIBID O/N był przyjmowany z poprzedniego dnia roboczego, a w przypadku dni wolnych od pracy przyjmowana była stawka obowiązująca w ostatnim dniu roboczym przed dniem wolnym. Rozwiązanie takie powodowało, że w większości dni pozostawienie środków na rachunku w PKO BP S.A. okazywało się korzystniejsze niż ich lokowanie w innych bankach na rynku międzybankowym. W dniu 19 lipca 2019 r. zawarto następną umowę, w której oprocentowanie określono wg stawki „1,04 x WIBID O/N”.

<sup>26</sup> Dz.U. poz. 156.

<sup>27</sup> Procedura do procesu 12.3 Zarządzanie aktywami funduszy i Zakładu, wprowadzona Zarządzeniem nr 54 Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r., zmieniona Zarządzeniem nr 95 Prezesa ZUS z dnia 21 lipca 2017 r. oraz Zarządzeniem nr 2 Prezesa ZUS z dnia 8 stycznia 2019 r.

Udział wpływów z tytułu składek FUS na koniec 2019 r. (181 301 583,0 tys. zł)<sup>28</sup> do wydatków z tytułu świadczeń FUS (224 719 306,0 tys. zł) wynosił 80,7% i w stosunku do 2018 r. był wyższy o 2,6 punktu procentowego.

(akta kontroli tom 2, str. 12, 16)

Według sporządzonej w ZUS *Prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2020-2024*<sup>29</sup>, szacowany jest dalszy wzrost deficytu Funduszu. Według wariantu pośredniego<sup>30</sup> saldo roczne (deficyt) FUS ma wzrosnąć z 46 mld zł do 59 mld zł. Saldo roczne (deficyt) funduszu emerytalnego ma wzrosnąć z 48 mld zł do 67 mld zł. Wpływy FUS mają wzrosnąć z 215 mld do 268 mld przy jednoczesnym wzroście wydatków z 261 mld do 327 mld zł. Wydolność FUS (liczona stosunkiem wpływów do wydatków) będzie utrzymywana na tym samym poziomie tj. 82 %.

(akta kontroli, tom 2, str.154)

### 3.4. Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

Na realizację zadań, wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wydatkowano kwotę 240 320 928,6 tys. zł (i były niższe o 0,6% w stosunku do planu po zmianach były wyższe o 6,3% od wykonania w 2018 r.). W 2019 r. zrealizowano następujące zadania: (w nawiasie wykonanie planu po zmianach i wykonanie w 2018 r.): emerytury – 166 081 896,1 tys. zł (99,9% i 107,6%), renty – 41 818 372,6 tys. zł (99,8% i 102,5%), dodatki do emerytur i rent – 6 346 106,1 tys. zł (99,2% i 104,2%), zasiłki chorobowe – 12 181 959,1 tys. zł (95,8% i 105,6%), pozostałe zasiłki i świadczenia – 13 598 779,3 tys. zł (95,4% i 104,5%), prewencja rentowa – 204 225 tys. zł (90,9% i 101,4%) i prewencja wypadkowa – 89 590,4 tys. zł (99,5% i 49,5%).

(akta kontroli tom 2, str.1)

Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia emerytalno-rentowego w 2019 r. wyniosła 2261 zł i była wyższa o 4,8% od przeciętnej wysokości świadczenia w 2018 r. Przeciętna miesięczna emerytura wyniosła 2353 zł (wzrost o 4,2%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 1816 zł (wzrost o 6,2%), renta rodzinna – 2081 zł (wzrost o 5,2%). Wzrost wysokości świadczeń wynikał m.in. z przeprowadzonej waloryzacji wskaźnikiem 102,86%. W 2019 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe finansowane z FUS wyniosła 7707,1 tys. i była wyższa o 1,5% w porównaniu do 2018 r. Liczba osób pobierających emeryturę wyniosła 5797,8 tys. (wzrost o 3,1%), rentę z tytułu niezdolności do pracy – 699,6 tys. (spadek o 6,7%), rentę rodzinną – 1209,7 tys. (spadek o 0,7%).

(akta kontroli tom 2, str. 72-74)

W 2019 r. ZUS wypłacił emerytury specjalne przyznane na podstawie art. 82<sup>31</sup> ustawy o emeryturach i rentach na kwotę 19 983,7 tys. zł dla 0,7 tys. osób – w porównaniu do 2018 r. wzrosła kwota świadczeń (o 689,2 tys. zł tj. o 3,6%), natomiast liczba świadczeniobiorców pozostała bez zmian. W drodze wyjątku, na podstawie art. 83<sup>32</sup> ustawy o emeryturach i rentach, świadczenia pobierało 5,7 tys.

<sup>28</sup> Dotyczy tylko wpłat bez przychodów z tytułu rozliczenia wypłacanych przez płatników składek świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

<sup>29</sup> Opracowanie Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, stan na maj 2019 r.

<sup>30</sup> Do analizy wybrano wariant pośredni, ZUS przygotował również prognozy w wariacie pesymistycznym i optymistycznym.

<sup>31</sup> Świadczenie przyznawane w szczególnie uzasadnionych przypadkach przez Prezesa Rady Ministrów na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie.

<sup>32</sup> Świadczenie przyznawane przez Prezesa ZUS ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą - ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek - podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania.

osób - kwota wypłaconych świadczeń wyniosła 140 465,2 tys. zł – w porównaniu do 2018 r. kwota świadczeń wzrosła o 3671,7 tys. zł (o 2,7%) a liczba osób pobierających świadczenie wzrosła o 0,3 tys. osób (o 5%).

(akta kontroli tom 2, str.98-99)

W 2019 r. wypłacono rodzicielskie świadczenie uzupełniające<sup>33</sup> w kwocie 292 953,8 tys. zł dla 50 tys. osób oraz świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji<sup>34</sup> w kwocie 230 729,7 tys. zł dla 182 tys. osób.

(akta kontroli tom 2, str. 98)

W 2019 r. ZUS dokonał wypłaty świadczeń pozaubezpieczeniowych w kwocie 1 231 840,4 tys. zł. Świadczenia te obejmowały głównie ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie, świadczenia pieniężne dla osób deportowanych, deputaty węglowe kolejowe i górnicze, dodatki kompensacyjne. W porównaniu do 2018 r. kwota wypłat uległa zmniejszeniu o 4,1%.

(akta kontroli tom 2, str. 87)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Koszty FUS zostały poniesione na realizację zadań ustawowych.

(akta kontroli tom 2, str. 189)

## VI. Wyniki kontroli Funduszu Emerytur Pomostowych

### 1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów FEP; planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami; sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów, analizy realizacji kosztów, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy stanu zobowiązań oraz analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań (omówione w części X wystąpienia).

<sup>33</sup> Świadczenie może być przyznane matce, która urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci lub ojcu, który wychował co najmniej czworo dzieci; świadczenie nie może być wyższe od najniższej emerytury.

<sup>34</sup> Świadczenie może być przyznane osobom, które są niezdolne do samodzielnej egzystencji (potwierdzonej orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji lub całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji) oraz nie są uprawnione do emerytury ani renty lub innego świadczenia pieniężnego finansowanego ze środków publicznych lub też pobierają świadczenia nie przekraczające kwoty 1600 zł brutto; świadczenie przysługuje w kwocie 500 zł, w przypadku osób pobierających świadczenie przekraczające 1100 zł, a nie więcej niż 1600 zł – stanowi różnicę między tymi kwotami.

## 2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA** **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. Funduszu Emerytur Pomostowych**

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. Koszty FEP zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Pozytywną ocenę również uzasadnia fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym kosztów. NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe FEP za 2019 r. sporządzone przez ZUS. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

**OBSZAR**

### 3. Wykonanie planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych

#### 3.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. FEP osiągnął przychody w kwocie 313 601 tys. zł, tj. niższe od zaplanowanych o 71,4% oraz niższe od wykonanych w 2018 r. o 82,8%. Główną pozycją przychodów były składki w kwocie 296 898 tys. zł, tj. wyższe od zaplanowanych o 7,8% oraz wyższe od wykonanych w 2018 r. o 9,5%. Spadek przychodów był wynikiem tego, że w 2018 r. FEP otrzymał jednorazową wpłatę z budżetu państwa w wysokości 1 000 000 tys. zł<sup>35</sup>. W 2019 r. Fundusz nie korzystał z dotacji z budżetu państwa<sup>36</sup>. Przychody FEP miały tendencję wzrostową i wynosiły: w 2016 r. – 488 544 tys. zł, w 2017 r. – 661 038 tys. zł, a w 2018 r. – 1 825 360,1 tys. zł. Należności na koniec 2019 r. wyniosły 8380,3 tys. zł i były o 9,6% wyższe w porównaniu do 2018 r. Należności wynikały z wyższych rozliczeń na kontach płatników w systemie SEKIF<sup>37</sup> z tytułu niezapłaconych składek wraz z odsetkami – 5042,6 tys. zł, rozrachunków z tytułu wypłaconych świadczeń – 1807,4 tys. zł oraz pozostałych należności – 1530,3 tys. zł.

(akta kontroli tom. 8, str.1-124)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 3.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. koszty FEP wyniosły 1 058 300,4 tys. zł tj. i były niższe o 3,7% od planowanych i oraz były wyższe o 31,1% od kosztów w 2018 r. Główną pozycję stanowiły emerytury pomostowe, które wynosiły 1 051 377,2 tys. zł i były niższe od planu o 3,9% i wyższe od wykonania w 2018 r. o 31,1%. W latach 2016-2018 koszty FEP miały tendencję wzrostową i wynosiły: 2016 r. – 520 352,4 tys. zł, 2017 r. – 663 645,7 tys. zł, w 2018 r. – 807 022,4 tys. zł. Było to wynikiem wzrostu liczby osób pobierających emerytury pomostowe z 17 528 osób w 2016 r. do 29 245 osób w 2019 r., tj. o 66,8%.

Pozostałe koszty dotyczyły m.in. odpis na działalność ZUS w kwocie 3022 tys. zł (100% planu)<sup>38</sup>. Pozostałe zmniejszenia wyniosły 3863,4 tys. zł i były wyższe od planu o 87,8% oraz wyższe o 98,7% od wykonania w 2018 r. Obejmowały one

<sup>35</sup> Wpłata ta została zaliczona do dochodu FEP w 2018 r.

<sup>36</sup> W planie przychodów na 2019 r. przewidywano dotację z budżetu państwa w wysokości 817 961,0 tys. zł, którą FEP otrzymał i zwrócił.

<sup>37</sup> SEKIF – System Ewidencjonowania Kont i Funduszy.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 22 ustawy budżetowej na rok 2019.

głównie odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu składek i odsetek od nich – 3310,8 tys. zł.

Zobowiązania wyniosły 25 646,7 tys. zł i w stosunku do planu były wyższe o 1,8% oraz o 15,9% wyższe od zobowiązań w 2018 r. Wynikały one m. in. ze składek na ubezpieczenie zdrowotne – 8510 tys. zł, podatku dochodowego – 7350 tys. zł, rozrachunków z tytułu składek (nadpłaty) – 5653 tys. zł. W 2019 r. FEP nie posiadał zobowiązań wymagalnych oraz nie zaciągał kredytów ani pożyczek.

(akta kontroli tom 3, str.1-124)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu  
faktycznego

Stan środków pieniężnych FEP na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 314 660,1 tys. zł. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy wynosił 650 666,4 tys. zł.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o *emeryturach pomostowych*<sup>39</sup> wolne środki FEP mogą być lokowane jedynie na lokatach bankowych, w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa oraz w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego. W 2019 r. zarządzanie aktywami FEP odbywało się zgodnie z Instrukcją zarządzania aktywami między innymi FEP<sup>40</sup> (dalej Instrukcja) oraz na podstawie rekomendacji Komitetu ds. Aktywów Finansowych<sup>41</sup>. Lokowanie wolnych środków FEP odbywało się głównie w oparciu o prognozy płynności finansowej, przygotowane na podstawie planów finansowych na 2019 r.

Wolne środki FEP pozostawały głównie na rachunku bankowym prowadzonym w Banku PKO BP S.A. (o czym była mowa w części V, pkt 3.4.). Od wolnych środków uzyskano odsetki w wysokości 10 574,8 tys. zł. W 2019 r. dokonano 37 lokat wolnych środków FEP (30 lokat jednodniowych, sześciu lokat trzydniowych i jednej lokaty czterodniowej) na łączną kwotę 16 273 900 tys. zł. Uzyskane z tego tytułu odsetki wyniosły 894,3 tys. zł. Średnia kwota lokaty ze środków FEP wyniosła 439 835,1 tys. zł. Najniższa kwota lokaty wyniosła 375 400,0 tys. zł, najwyższa zaś 961 700,0 tys. zł. Najniższe oprocentowanie lokaty wyniosło 1,38%, natomiast najwyższe 1,55%. Badaniem objęto sześć lokat na łączną kwotę 3 942 800 tys. zł<sup>42</sup>. We wszystkich przypadkach wybierano najkorzystniejszą ofertę. Lokowanie wolnych środków odbywało się zgodnie z przyjętą Instrukcją i nie zagrażało terminowym wypłatom świadczeń. Przyjęty w Zakładzie sposób lokowania wolnych środków zapewniał ich lokowanie po bieżących najlepszych stawkach obowiązujących na rynku międzybankowym (kwoty i terminy). Lokowania dokonywano w następujący sposób: ustalano kwoty do ulokowania oraz limit zaangażowania w depozyty dla

<sup>39</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 664, ze zm.

<sup>40</sup> Instrukcja zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu, stanowiąca załącznik Nr 3 do Procedury procesu 12.3 „Zarządzanie aktywami funduszy i Zakładu, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 54 Prezesa ZUS w dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 12.3 Zarządzanie aktywami funduszu i Zakładu, zmienionego zarządzeniem nr 95 z 21 lipca 2017 r. oraz zarządzeniem nr 2 z 8 stycznia 2019 r.

<sup>41</sup> Komitet ds. Aktywów Finansowych powołany został „Zarządzeniem nr 24 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych” z dnia 30 marca 2015 r., zmienionego zarządzeniem nr 12 z dnia 18 lutego 2019 r.

<sup>42</sup> Dnia 30.04.2019 r. kwotę 850 800 tys. zł, O/N 1,65%; 01.07.2019 r., kwotę 704 500 tys. zł, O/N, 1,6% oraz 28.08 2019 r., kwotę 582 200 tys. zł, O/N, 1,68% (lokaty w PKO BP SA rachunek bieżący), z dnia 20.12.2019 r. kwota 348,3 mln zł, O/N 1,27%; 23.12.2019 r. kwota 313,7 mln zł, O/N 1,26% (obie na rachunku w PKO BP), oraz dnia 26.11.2019 r. kwota 383,2 mln zł, O/N 1,45%; dnia 05.12.2019 r. kwota 180,3 mln zł, O/N 1,47%, z dnia 09.12.2019 r. kwota 380,3 mln zł, O/N 1,42% - w innych bankach.

każdego z banków, zgłaszano do banków zapytania o wysokość oprocentowania depozytu, wybór najwyższej stawki oprocentowania depozytu i tym samym banku do lokowania środków. Prawdliwość zawieranych transakcji i ich zgodność z przepisami określonymi w Instrukcji była na bieżąco kontrolowana przez Inspektora Nadzoru w Departamencie Finansów Funduszy.

Stan Funduszu na koniec 2019 r. wyniósł 297 393,8 tys. zł i stanowił 2350% planu i 28,6% stanu FEP na początku roku. W ostatnich dniach 2018 r. FEP otrzymał środki z budżetu Państwa (1 mld zł), które były wykorzystywane w trakcie roku 2019 w miarę potrzeb wydatkowych. Część tych środków pozostała niewykorzystana do końca roku, stąd wysoki poziom zarówno środków pieniężnych, jak i stanu funduszu.

(akta kontroli tom 3, str.125-263)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym gospodarowania środkami FEP nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 3.4. Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

Zadaniem FEP jest finansowanie emerytur pomostowych. Łączna kwota wypłat emerytur pomostowych w 2019 r. wyniosła 1 018 601,8 tys. zł<sup>43</sup> i była wyższa o 216.572,4 tys. zł, tj. o 21,3%. Wpływy ze składek pokrywały 28,2% wypłat. Fundusz wykonał zaplanowane zadania, tj. dokonał wypłat bieżących świadczeń.

W 2019 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających emeryturę pomostową wyniosła 29 245. W roku 2016 r. było to 17 528 osób, w 2017 r. – 21 738, w 2018 r. – 24 757 osób. Wzrost liczby osób pobierających emeryturę pomostową wynika z przechodzenia na emeryturę pomostową osób, które nabyły uprawnienia dla osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, uprawnionych do wcześniejszych emerytur na podstawie art. 184 ustawy o emeryturach i rentach.

Przeciętna miesięczna emerytura pomostowa w 2019 r. wyniosła 2902,5 zł i wzrosła w stosunku do przeciętnej emerytury z 2018 r. o 7,6%.

(akta kontroli tom 3, str. 1-263)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. FEP. Koszty poniesiono na realizację ustawowych zadań, a gospodarowanie wolnymi środkami było zgodne z obowiązującymi uregulowaniami.

OBSZAR

## VII. Wyniki kontroli Funduszu Rezerwy Demograficznej

Cel kontroli

### 1. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów; planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji; gospodarowanie wolnymi środkami; sporządzanie rocznych sprawozdań

<sup>43</sup> Bez kwoty jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów.

budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, system kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów, analizy realizacji kosztów, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań (omówione w części X wystąpienia).

## 2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. Funduszu Rezerwy Demograficznej

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu finansowego, efekty realizowanych zadań, gospodarowania wolnymi środkami, monitorowania przebiegu wykonania planu oraz prawidłowość i terminowość sporządzenia kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz rocznego sprawozdania budżetowego.

## 3. Wykonanie planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej

### 3.1 Wykonanie planu przychodów

#### Opis stanu faktycznego

W 2019 r., przychody Funduszu wyniosły 11 995 361,6 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych o 465,1% i niższe o 31,1% od przychodów osiągniętych w 2018 r.<sup>44</sup>, Na wyższe od planowanych przychody złożyły się głównie nieplanowane przychody z tytułu różnych przelewów w kwocie 8 736 459,0 tys. zł<sup>45</sup> w stosunku do 2018 wzrost o 436,8%. Pozostałe przychody w 2019 r. wyniosły 981 121,9 tys. zł<sup>46</sup> tj. 229,2% planu po zmianach i 7,3% wykonania z 2018 r. Przychody osiągnięte w 2019 r., nie uwzględniając pozostałych przychodów, miały tendencję wzrostową w stosunku do lat poprzednich – 574,1% przychodów osiągniętych w 2017 r. i 617,7% przychodów osiągniętych w 2016 r.

Należności Funduszu na koniec 2019 r. wyniosły 8 777 811 tys. zł, w tym 8 736 459 tys. zł z tytułu pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu<sup>47</sup> (dalej FS). Zgodnie z zawartą 30 grudnia 2019 r. umową, FRD udzielił FS nieoprocentowanej pożyczki na refundację wypłaty jednorazowego rocznego świadczenia pieniężnego

<sup>44</sup> Przychody w 2018 r. w tej wysokości wynikały głównie z terminowego wykupu przez Krajowy Fundusz Drogowy obligacji. na kwotę 12 761 618 tys. zł.

<sup>45</sup> Wpłata z budżetu państwa do FRD – 8 736 459,1 tys. zł - z przeznaczeniem na wyrównanie ubytku środków FRD, w związku z udzieloną pożyczką dla Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp oraz z art. 31a ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2473).

<sup>46</sup> Na kwotę pozostałych przychodów składały się: dywidendy i inne udziały w zyskach w wysokości 94 959,5 tys. zł, odsetki od depozytów bankowych oraz obligacji w wysokości 770 163,5 tys. zł i przychody ze zbycia inwestycji oraz aktualizacji wartości inwestycji w wysokości 115 998,9 tys. zł.

<sup>47</sup> W 2019 r. FRD na podstawie art. 31a ust. 4 ustawy . o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw udzielił Funduszowi Solidarnościowemu pożyczkę na refundację jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.

dla emerytów i rencistów w kwocie 8 737 000 tys. zł. W tym samym dniu FS dokonał zwrotu niewykorzystanej pożyczki w wysokości 541 tys. zł. Pożyczka podlega zwrotowi do 31 grudnia 2034 r., płatność I raty przypada na 30 listopada 2025 r.

(akta kontroli tom 3, str. 278-366)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie wykonania planu przychodów FRD nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 3.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. koszty Funduszu wyniosły 1425,9 tys. zł, tj. i były niższe o 49,1% od zaplanowanych oraz o 29% wyższe od wykonania 2018 r. W odniesieniu do lat 2016-2017, poniesione w 2019 r. koszty były wyższe o 28,3% w stosunku do 2017 r. i o 9,1% w stosunku do 2016 r. Na koszty Funduszu złożyły się m.in.:

- zarządzanie środkami FRD – 999,3 tys. zł,
- zwrot środków otrzymanych w latach ubiegłych z tytułu prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, na podstawie art. 169 ust. 2 ufp – 426,6 tys. zł. Zwrot tych środków był wykonaniem wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie<sup>48</sup>, o czym ZUS został poinformowany pismem Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii.

Mniejsze niż planowano wykonanie kosztów wynikało z braku realizacji transakcji kupna/sprzedaży na rynku akcji w okresie styczeń-listopad 2019 r. z powodu złej koniunktury na rynku.

W 2019 r. FRD nie uzupełniał niedoboru funduszu emerytalnego FUS, wynikającego z przyczyn demograficznych<sup>49</sup>. FRD nie było obciążane kosztami ponoszonymi przez ZUS z tytułu administrowania Funduszem.

Na koniec 2019 r. zobowiązania FRD wyniosły 81,5 tys. zł i były wyższe o 8,7% niż w 2018 r. Wynikały one przede wszystkim z naliczonych za grudzień 2019 r., a zapłaconych w styczniu 2020 r. opłat: refundacji kosztów poniesionych przez powierników na rzecz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych (dalej KDPW) oraz zwrot kosztów KDPW. FRD nie zaciągał zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

(akta kontroli tom 3, str. 278-366)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu  
faktycznego

Stan środków pieniężnych FRD na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 1 948 485,5 tys. zł (wzrost o 69,3% w stosunku do 2018 r. i stanowił 4,27% aktywów FRD). Kwota blisko 2 mld zł nie została ulokowana, gdyż banki oferowały jedynie lokaty nieoprocentowane<sup>50</sup>. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy wynosił 6794,1 tys. zł<sup>51</sup>. W objętym badaniem miesiącu lutym średni dzienny stan środków pozostający na rachunku bieżącym wyniósł 4509,7 zł. Pozostałe środki FRD w kwocie 43 730 076,6 tys. zł (95,7% aktywów, wzrost o 4,4% w stosunku do

<sup>48</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego – sygn. Akt I ACa 402/18 z dnia 20.03.2019 r.

<sup>49</sup> Art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o sus.

<sup>50</sup> W dniu 31 grudnia 2019 r. na konto FRD wpłynęły środki z budżetu w wysokości 8,7 mld zł. ZUS podjął 18 prób ulokowania tych środków w różnych bankach. Zdeponowano 7,5 mld zł na lokatach oprocentowanych od 0,4% do 1,25%, natomiast na kwotę 1 948 mln zł banki proponowały lokaty nieoprocentowane. Dlatego też aby nie ponosić opłat za uruchomienie lokaty zrezygnowano z lokowania pozostałej kwoty na nieoprocentowanych lokatach.

<sup>51</sup> Na rachunku NBP średni stan środków z 12 miesięcy 2018 r. wyniósł 50 852 tys. zł.

2018 r.) zaangażowane były w inwestycje: akcje, obligacje Skarbu Państwa, obligacje komercyjne i depozyty bankowe. Aktywa FRD przechowywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami w bankach powierniczych i w KDPW, za które Fundusz ponosił koszty zgodnie z zawartymi umowami i wystawionymi fakturami<sup>52</sup>.

Stan funduszu na koniec 2019 r. wyniósł 54 456 291,5 tys. zł i wzrósł w stosunku do 2018 r. o 28,2%, przede wszystkim z tytułu wpłaty 8 736 459 tys. zł z budżetu państwa. Zarządzanie aktywami FRD odbywało się zgodnie z Instrukcją zarządzania aktywami<sup>53</sup>. Struktura aktywów posiadanych przez FRD na koniec 2019 r.:

- obligacje Skarbu Państwa, których wartość według wyceny na koniec 2019 r. wzrosła z 26 686 261 tys. zł do 28 302 098,6 tys. zł (o 6,1%), co stanowiło 64,7% wartości portfela inwestycyjnego; wartość portfela inwestycyjnego FRD na koniec 2019 r. wynosiła 45 678 562 tys. zł;
- depozyty bankowe, których wartość według wyceny na koniec 2019 r. spadła z 8 092 543,1 tys. zł do 7 500 152,0 tys. zł, tj. o 7,9%, co stanowiło 17,2% wartości portfela inwestycyjnego;
- obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej BGK) na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*<sup>54</sup>, gwarantowane przez Skarb Państwa, ich wartość według wyceny na koniec 2019 r. praktycznie nie zmieniła się, odnotowano spadek z 3 308 735,6 tys. zł do 3 308 677,5 tys. zł, co stanowiło 7,6% wartości portfela inwestycyjnego;
- akcje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowymi*<sup>55</sup>, ich wartość według wyceny zmniejszyła się z 3 200 140,9 tys. zł do 2 977 656,8 tys. zł, tj. o 7,5%, co stanowiło 6,8% wartości portfela inwestycyjnego;
- obligacje emitowane przez spółki publiczne, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*<sup>56</sup>, których wartość na koniec 2019 r. wzrosła z 405 734,6 tys. zł do 1 347 516,6 tys. zł, tj. o 332,1%, co stanowiło 3,1% wartości portfela inwestycyjnego Funduszu;
- pozostałe obligacje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowymi*<sup>57</sup>, których wartość na koniec 2019 r. wzrosła z 207 641,1 tys. zł do 293 975 tys. zł (o 41,6%), co stanowiło 0,7% wartości portfela inwestycyjnego Funduszu.

Stopa zwrotu z całości zarządzanych przez FRD aktywów w 2019 r. wyniosła 2,26% i była wyższa niż w 2018 r. (o 1,58%) oraz niższa niż w 2017 r. (o 5,97%). Dyrektor Departamentu Finansów Funduszy wskazał, że na ostateczny wynik osiągnięty w portfelu akcji miała wpływ niekorzystna koniunktura panująca w 2019 r. na Gieldzie Papierów Wartościowych w sektorze dużych spółek. Indeks WIG20 spadł o 5,56%<sup>58</sup>.

W 2019 r. wolne środki FRD lokowane były na depozytach bankowych oraz pozostawione na rachunku bankowym. W 2019 r. dokonano 839 lokat wolnych środków (482 lokat jednodniowych, 147 lokat trzydniowych oraz 54 lokaty 31-

<sup>52</sup> Faktura VAT na kwotę 80 415,61 zł – opłata za usługi powiernicze oraz faktura vat na kwotę 1081,76 zł – zwrot kosztów KDPW.

<sup>53</sup> Instrukcja zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu, którą wskazano w przypisach w części Wykonanie planu finansowego FEP.

<sup>54</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2014, ze zm.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2286, ze zm.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 623, ze zm.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2005 r. nr 183, poz. 1538, ze zm.

<sup>58</sup> Indeks WIG był dodatni i wyniósł 0,25%.

dniowe<sup>59</sup>). Uzyskane z tego tytułu odsetki wyniosły 97 082,7 tys. zł. Średnia kwota lokaty ze środków FRD wyniosła 440 692,8 tys. zł. Najniższa kwota lokaty wyniosła 2270 tys. zł, najwyższa – 1 000 000 tys. zł. Najniższe oprocentowanie lokaty wyniosło 0,05%, najwyższe 1,8%. W 2019 r. średnie oprocentowanie zawartych przez Fundusz lokat typu O/N<sup>60</sup> wyniosło 1,25%, a średnie oprocentowanie lokat dłuższych niż O/N to 1,39%. Oprocentowanie lokat O/N i lokat dłuższych zależne było od sytuacji rynkowej. Zbadano różnice pomiędzy O/N a lokatami dłuższymi w miesiącu lutym 2019 r. I tak: na 69 zawartych lokat 58 lokat było lokatami O/N, a 11 lokat zawarto na dłuższe terminy. W 10 przypadkach lokaty O/N były korzystniejsze niż lokaty dłuższe.

W 2019 roku Inspektor Nadzoru w Departamencie Finansów Funduszy w ramach bieżącej kontroli sprawdzał m.in.: przestrzeganie limitów lokat dla poszczególnych rodzajów aktywów, poprawność trybu zawierania transakcji oraz przygotowywanej w tym zakresie dokumentacji<sup>61</sup>. Komitet ds. aktywów finansowych sprawował nadzór nad lokowaniem środków Funduszu, określeniem kierunku polityki inwestycyjnej oraz struktury portfela aktywów m.in. poprzez wydawane rekomendacje. Realizując założenia polityki inwestycyjnej, zwiększony został udział obligacji Skarbu Państwa, obligacji emitowanych przez spółki publiczne, natomiast zmniejszono udział depozytów bankowych, akcji oraz obligacji emitowanych przez BGK na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego.

W ocenie NIK, zarządzanie portfelem aktywów FRD dokonywane było w sposób bezpieczny, przy zachowaniu rentowności zainwestowanych środków. Zakład dokonując lokowania wolnych środków FRD, przestrzegał obowiązujących w tym zakresie zasad zarządzania aktywami finansowymi.

(akta kontroli tom 3, str. 367-586)

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

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2019 r. planu finansowego FRD w zakresie przychodów i kosztów Funduszu, a także gospodarowania aktywami Funduszu. Wyniki kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - państwowej osoby prawnej.

## OBSZAR VIII. Wyniki kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - państwowej osoby prawnej

### 1. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli była ocena wykonania *Planu finansowego - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - państwowej osoby prawnej*<sup>62</sup> na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Zakres kontroli Ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, gospodarowanie wolnymi środkami, sporządzanie rocznych sprawozdań

<sup>59</sup> Łączna kwota lokat wyniosła 369 741 280 tys. zł.

<sup>60</sup> Lokaty typu over night – jednodniowe.

<sup>61</sup> Wieloosobowe Stanowisko ds. Kontroli Finansowej w Departamencie Finansów Funduszy ZUS przeprowadzając w 2019 r. na bieżąco kontrole zgłosił 12 uwag do lokat FRD.

<sup>62</sup> Na koniec 2019 r. w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych funkcjonowało 31 komórek organizacyjnych (departamenty oraz Biuro Poligrafii). W terenie działały 43 oddziały, w ramach których funkcjonowało łącznie 209 inspektoratów oraz 70 biur terenowych.

budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, system kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: analizy wykonania planu przychodów, analizy realizacji kosztów, analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, analizy stanu zobowiązań, analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

## 2. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - państwowej osoby prawnej na rok 2019

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 57,5% całkowitych kosztów Centrali ZUS stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zarząd ZUS prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę zarządczą ZUS, poza obszarami wymienionymi w oświadczeniu o kontroli zarządczej, jako obszarami wymagającymi działań naprawczych.

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez Zakład, w tym sprawozdania kwartalne Rb-40, Rb-N, Rb-Z (za IV kwartał) oraz roczne sprawozdania uzupełniające Rb-UN i Rb-UZ, co omówiono w części X wystąpienia.

### OBSZAR

## 3. Wykonanie planu finansowego Zakładu

### 3.1. Wykonanie planu przychodów Zakładu

#### Opis stanu faktycznego

Przychody Zakładu za 2019 r. wyniosły ogółem 4 680 591,4 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach i 103,9% przychodów w 2018 r. Źródłami przychodów Zakładu były m.in.:

- odpis z FUS w wysokości 3 865 499 tys. zł (100% według ustawy budżetowej), był o 4,3% wyższy niż w 2018 r.<sup>63</sup>;
- zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty – 278 779,1 tys. zł, był o 3,9% niższy od planowanego i 7% wyższy od uzyskanego w 2018 r. Zrealizowanie wyższych przychodów związane było z wejściem w życie ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej<sup>64</sup>, zwiększającej wysokość świadczenia;
- pobór i dochodzenie składek innych niż na FUS w kwocie 235 153,9 tys. zł. Przychody te były o 5,6% wyższe od planowanych i o 2,2% większe niż w 2018 r. Głównym źródłem wzrostu w tej pozycji były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek na FP i FGŚP, które w 2019 r. wzrosły o 9,2% w stosunku do 2018 r.;
- pozostałe przychody w kwocie 271 988,8 tys. zł, były one o 10,8% niższe niż w ustawie budżetowej i niższe o 2,4% w stosunku do 2018 r.

<sup>63</sup> Odpis stanowił 1,6% wydatków FUS tj. był w tej samej relacji procentowej co odpis w 2018 r. Przychody z tytułu odpisu z FUS są ustalane w ustawie budżetowej i realizowane proporcjonalnie do upływu czasu.

<sup>64</sup> Dz.U. poz. 933.

W latach 2016-2019 przychody Zakładu wzrosły o 10,6%. Przyczyniło się do tego zaplanowanie wyższego odpisu z FUS. Wzrósł on w latach 2016-2019 o 8,2%, ale jego udział w przychodach Zakładu ogółem zmniejszył się z 84,5% w 2016 r. do 82,7% w 2019 r.

(akta kontroli: tom 4, str. 130-169, 310)

### Wykonanie planu przychodów Centrali Zakładu

Przychody Centrali ZUS zrealizowano w 2019 r. w kwocie 673 199,4 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 103 067 tys. zł, tj. 18,1%. Głównymi źródłami przychodów były: odpis z FUS na pokrycie kosztów działalności Centrali - 633 536 tys. zł, inne przychody operacyjne - 38 777,5 tys. zł i dotacje związane z realizacją projektów Unii Europejskiej - 429,2 tys. zł. Odpis z FUS stanowił 94,1% przychodów Centrali ZUS i był o 14,5% wyższy niż w 2018 r.

(akta kontroli: tom 4, str. 571-575, 626-641)

### Należności Zakładu

Należności<sup>65</sup> na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiły 96 672,5 tys. zł i były wyższe o 0,5% niż w 2018 r. Złożyły się na nie głównie inne należności - 89 492,7 tys. zł (92,5%) oraz należności z tytułu dostaw i usług - 7132,4 tys. zł (7,4%)<sup>66</sup>.

Inne należności dotyczyły głównie:

- udzielonych pożyczek mieszkaniowych z ZFŚS - 51 788,3 tys. zł,
- zwrotów kosztów zastępstwa procesowego i naliczonych kar umownych - 25 003,5 tys. zł,
- prowizji za pobór i dochodzenie składki na NFZ - 19 240,2 tys. zł,
- obsługi świadczeń przedemerytalnych i uzupełniających - 8642,5 tys. zł,
- rozrachunków z FUS (obsługa rent socjalnych, zadań zleconych, świadczeń przedemerytalnych, deputatów węglowych) - 4539,1 tys. zł.

W 2019 r. nie wystąpiły należności długoterminowe. Należności dochodzone na drodze sądowej wynosiły 3602,6 tys. zł i były wyższe o 12,4% niż w 2018 r. (należności te w całości były objęte odpisem aktualizacyjnym).

(akta kontroli: tom 7, str. 3-24)

### Należności Centrali

Na dzień 31 grudnia 2019 r. w Centrali ZUS nie wystąpiły należności długoterminowe. Należności krótkoterminowe netto wynosiły 1611,2 tys. zł i w porównaniu z 2018 r. były wyższe o 8,7%. Złożyły się na nie głównie inne należności - 1489,8 tys. zł. W 2019 r. w Centrali ZUS nie umarżono należności. Należność w kwocie 3,5 tys. zł z tytułu zwrotu refundacji studiów podyplomowych pracownikowi, z którym rozwiązano umowę o pracę, została rozłożona na raty.

(akta kontroli: tom 7, str. 27-34)

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

## 3.2. Wykonanie planu kosztów

### Wykonanie planu kosztów Zakładu

W 2019 r. koszty działalności bieżącej Zakładu wyniosły 4 675 546,2 tys. zł, co stanowiło 89,7% planu. W porównaniu do 2018 r. koszty były większe o 10,3%.

<sup>65</sup> Należności netto, tj. pomniejszone o odpisy aktualizujące wartość należności.

<sup>66</sup> Kwoty uwzględniały odpisy aktualizujące należności na łączną kwotę (-) 71 031 tys. zł, w tym: z tytułu dostaw i usług niefinansowych aktywów trwałych 36 426 tys. zł (51,3%), innych należności 20 089 tys. zł (28,3%).

W trakcie roku zwiększeniu uległy koszty wynagrodzenia wraz z pochodnymi. W 2019 r. poniesiono m.in. następujące koszty rodzajowe:

- wynagrodzenia – 2 834 720,2 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Były one o 14,7% wyższe niż w 2018 r. Na wynagrodzenia zaplanowano 2 800 466 tys. zł, z tego na wynagrodzenia osobowe 2 774 873 tys. zł, a na wynagrodzenia pozostałe – 25 593 tys. zł. W trakcie roku wynagrodzenia zwiększono o 43 715 tys. zł do wysokości 2 844 181 tys. zł, z tego wynagrodzenia osobowe zwiększono o 40 415 tys. zł do wysokości 2 815 288 tys. zł, a wynagrodzenia pozostałe wzrosły o 3300 tys. zł do wysokości 28 893 tys. zł,
- usługi obce – 832 941,7 tys. zł, tj. 76,5% planu po zmianach. Największe koszty poniesiono z tytułu usług pocztowych i bankowych - 331 360,4 tys. zł, tj. 88,7% planu po zmianach. W stosunku do 2018 r. wzrosły one o 2,1%. Niskie wykonanie planu usług obcych wynikało przede wszystkim z niezrealizowania w pełni usług związanych z przetwarzaniem danych (zaplanowano 377 000 tys. zł, w trakcie roku plan zmniejszono o 57 615 tys. zł, do 319 385 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 231 019,2 tys. zł, tj. w 72,3%),
- ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 587 703 tys. zł, tj. 94,6% planu. W trakcie roku plan w tej pozycji zwiększono z kwoty 607 541 tys. zł do kwoty 621 441 tys. zł. Zwiększenie planu w powyższym zakresie związane było ze zmianą planu w pozycji wynagrodzeń,
- amortyzacja – 246 905,2 tys. zł, tj. 62,1% planu po zmianach,
- materiały i energia – 102 255,1 tys. zł, tj. 71,5% planu po zmianach,
- podatki i opłaty 34 689,2 tys. zł, tj. 64,3% planu po zmianach.

(akta kontroli: tom 4, str. 130-169, 310)

### **Wykonanie planu kosztów Centrali Zakładu**

W 2019 r. koszty Centrali zrealizowano w kwocie 458 574,3 tys. zł, co stanowiło 75,2% planu po zmianach. Największe koszty poniesiono z tytułu:

- usług informatycznych – 170 204 tys. zł, tj. 66,5% planu,
- wynagrodzeń osobowych pracowników – 143 753,8 tys. zł, tj. 106,7% planu, co wynikało z wypłaty nagrody rocznej dla pracowników Centrali,
- usług pocztowych i bankowych – 57 491,3 tys. zł, tj. 98,1 % planu,
- ubezpieczenia społeczne i świadczenia na rzecz pracowników – 30 606,6 tys. zł, tj. 92,9% planu. W tym min.: składki na FUS - 23 090,3 tys. zł (101,2% planu), składki na FP - 2715,1 tys. zł (83,5%), odpis na ZFŚS – 2040 tys. zł (96,7%), koszty szkolenia pracowników – 2504,7 tys. zł (57%);
- usług remontowo-konserwacyjnych urządzeń – 12 536,7 tys. zł, tj. 23,5% planu.

(akta kontroli: tom 4, str. 571-577, 626-700)

Szczegółowym badaniem w Centrali ZUS objęto łącznie 75 zapisów księgowych w kwocie 342 174,3 tys. zł, co stanowiło 58,2% wszystkich wydatków Centrali ZUS w 2019 r. (587 705,5 tys. zł)<sup>67</sup>. Badana próba została wylosowana metodą MUS z wygenerowanych z systemu księgowego Zakładu zapisów i dowodów księgowych, odpowiadającym pozapłacowym wydatkom Centrali ZUS oraz dokonana doбором celowym i objęła w grupie wydatków majątkowych (ZI) 31 zapisów na kwotę

<sup>67</sup> Poniesione wydatki ustalono w oparciu o zapisy dziennika dokumentów za 2019 r. sporządzonego na podstawie § 7 ust. 1 pkt 1 załącznika do Zarządzenia nr 8 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 stycznia 2015 r. uwzględniając zmiany wprowadzone Zarządzeniem nr 58 Prezesa ZUS z dnia 13 października 2016 r. Wysokość poniesionych kosztów w 2019 r. wynosiła 458 574,3 tys. zł.

209 294,5 tys. zł, tj. 35,6 % łącznych wydatków, natomiast w grupie bieżących (ZF) 44 zapisy na kwotę 132 879,8 tys. zł, tj. 22,6 % łącznych wydatków.

W ramach analizowanej próby wydatków Centrali ZUS stwierdzono, że wylosowane wydatki ponoszono zgodnie z planem finansowym w ramach realizacji ustawowych zadań jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>68</sup>. Były one celowe i gospodarne oraz rzetelnie udokumentowane. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących naliczeniem odsetek lub kar umownych.

(akta kontroli tom 6, str. 356-419)

### Zamówienia publiczne

W 2019 r. w Centrali ZUS wewnętrzne przepisy w zakresie zamówień publicznych regulowała wprowadzona Zarządzeniem nr 1 Prezesa ZUS z dnia 2 stycznia 2018 r. *procedura do procesu 14.1 Realizacja Zakupów*<sup>69</sup>.

ZUS (Centrala i 43 Oddziały) w 2019 r. przeprowadził 274<sup>70</sup> zamówienia publiczne (115 dotyczyło usług, 79 – dostaw, 80 – robót budowlanych), w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (dalej: *ustawa Pzp*)<sup>71</sup> zakończone zawarciem umowy z wykonawcami w 2019 r.<sup>72</sup> ZUS zawarł 481 umów<sup>73</sup> o łącznej wartości 847 297,8 tys. zł<sup>74</sup>. W zakresie zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy, ZUS udzielił zamówień na kwotę 178 820,8 tys. zł<sup>75</sup> (bez VAT), z czego wartość udzielonych zamówień w Centrali ZUS wynosiła 116 325,3 tys. zł, a w oddziałach 62 495,5 tys. zł.

Centrala ZUS w 2019 r. planowała ogłosić 91 postępowań objętych obowiązkiem stosowania ustawy *Pzp*, z czego ogłoszono 84. Zmiany planu zamówień publicznych, podyktowane były bieżącymi potrzebami Departamentów Centrali Zakładu. Spośród ogłoszonych 84 postępowań unieważniono dziewięć przetargów, z czego pięć w całości i pięć części w czterech przetargach. Powodami unieważnień przetargów lub ich części były przesłanki wynikające m.in. z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy *Pzp*, tj. brak złożonych ofert oraz z art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp*, tj. cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W Centrali ZUS w 2019 r. kontrolami zewnętrznymi objęto 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z czego 12 w ramach kontroli przeprowadzonej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (kontrola rozpoczęta w 2019 r. i będąca w toku na dzień

<sup>68</sup> W 2019 r. w Centrali ZUS obowiązywały: Polityka rachunkowości ZUS jako osoby prawnej wprowadzona zarządzeniem nr 8 Prezesa ZUS z dnia 30 stycznia 2015 r. z uwzględnieniem zmian dokonanych zarządzeniem nr 58 Prezesa ZUS z dnia 13 października 2016 r. oraz instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych ZUS jako osoby prawnej wprowadzona zarządzeniem nr 100 Prezesa ZUS z dnia 3 września 2013 r. z uwzględnieniem zmian dokonanych zarządzeniem nr 75 Prezesa ZUS z dnia 11 grudnia 2015 r. oraz komunikatu 2/Z/2018 z dnia 6 lipca 2018 r. Członka Zarządu nadzorującego Pion Finansów i Realizacji Dochodów.

<sup>69</sup> Z uwzględnieniem zmian dokonanych Zarządzeniem nr 15 Prezesa ZUS z dnia 22 lutego 2019 r.

<sup>70</sup> Część postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych była przed 2019 r. Liczba 274 przeprowadzonych zamówień publicznych dotyczy przetargów, które zakończyły się podpisaniem umowy z wykonawcą w 2019 r. W liczbie 274 przeprowadzonych przetargów w 2019 r. nie uwzględniono zamówień na usługi społeczne.

<sup>71</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>72</sup> 250 przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, 23 w trybie z wolnej ręki, a jedno postępowanie w trybie licytacji elektronicznej.

<sup>73</sup> 67 umów dotyczyło zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi o wartości mniejszej, równej lub przekraczającej kwoty określone w art. 138g ust. 1 oraz w art. 138o ustawy *Pzp*.

<sup>74</sup> 107 umów na kwotę 641 601,5 tys. zł zawarto w Centrali Zakładu, a 374 umowy o wartości 205 696,3 tys. zł w oddziałach terenowych ZUS.

<sup>75</sup> Wartość zamówień publicznych wyłączonych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*, tj. tych których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro wynosiła 70 743,1 tys. zł netto.

zakończenia niniejszej kontroli) i jedną w ramach działań prowadzonych przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Wszystkie kontrole dotyczyły postępowań wszczętych przed 2019 r. W 2019 r. podmioty ubiegające się o udzielenie zamówienia publicznego w Centrali ZUS złożyły do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) 10 odwołań, z których trzy oddalono, jedno uwzględniono, cztery wycofano, jedno umorzono (zamawiający w całości uwzględnił zarzuty podniesione w odwołaniu), jedno odwołanie w części uwzględniono, w części umorzono i w części oddalono. Trzy odwołania zostały złożone na wybór najkorzystniejszej oferty, cztery dotyczyły odrzucenia ofert, dwa treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a jedno zastosowania przez zamawiającego trybu z wolnej ręki. Na odwołanie dotyczące wyboru trybu postępowania została złożona skarga do sądu okręgowego, która przed rozpoczęciem rozprawy została wycofana.

(akta kontroli tom 6, str.1-53, 141-200, 260-268, 306-311)

Szczegółowym badaniem objęto trzy zamówienia publiczne przeprowadzone w oparciu o ustawę *Pzp* (dwa postępowania przetargowe wybrane z wylosowanej próby poniesionych wydatków w 2019 r. i jedno dokonane dobozem celowym) oraz jedno zamówienie wyłączone z obowiązku stosowania ustawy *Pzp* wybrane z wylosowanej próby wydatków o łącznej wartości 156 861,6 tys. zł. Wartość poniesionych z tego tytułu kosztów w 2019 r. wyniosła 48 143,6 tys. zł. Były to:

– TZ/271/49/19 postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego współfinansowane ze środków wspólnotowych w ramach programu *Łącząc Europę*, które dotyczyło zakupu infrastruktury techniczno-systemowej środowisk Access Point (AP) i RINA na potrzeby EESI w ZUS. Wartość zawartych umów w ramach jego rozstrzygnięcia wynosiła 4533 tys. zł<sup>76</sup>, z czego w 2019 r. poniesiono koszt w wysokości 4412,5 tys. zł;

(akta kontroli tom 6, str.196-226, 269-281,359)

– TZ/271/64/18 postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostarczenie licencji oraz udzielenie 36-miesięcznej subskrypcji i świadczenie usług wsparcia na oprogramowanie do wirtualizacji zasobów serwerowych lub dostarczenie oprogramowania równoważnego. Wartość zawartej umowy w ramach jego rozstrzygnięcia wynosiła 8928,6 tys. zł, w 2019 r. nie poniesiono kosztów.

(akta kontroli tom 6, str. 257-259, 286-303)

– TZ/271/12/19 postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS w okresie niezbędnym do udzielenia zamówienia w trybie konkurencyjnym<sup>77</sup>. Wartość zawartego aneksu nr 1 do umowy z dnia 22 marca 2018 r. na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania kompleksowego systemu informatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (KSI ZUS) w okresie przejściowym wynosiła 143 000 tys. zł, z czego w 2019 r. poniesiono koszt w wysokości 43 620,3 tys. zł.

W wyniku badania stwierdzono, że protokół ZP-WR z przeprowadzonego postępowania w pkt 18 ppkt 3-5 nie został uzupełniony przez sekretarza komisji przetargowej. W protokole brak było informacji dotyczących: rozstrzygnięcia odwołania przez KIO z dnia 29 kwietnia 2019 r., złożonej w dniu 30 maja 2019 r. skargi do sądu okręgowego (dalej: SO) na wyrok KIO oraz informacji z dnia 12 listopada 2019 r. dotyczącej umorzenia postępowania w związku ze skargą do SO. Z wyjaśnień ZUS wynika, że protokół wraz z ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia

<sup>76</sup> Umowa z dnia 16.10.2019 r. o nr 1073203 zawarta z UpWare Sp. z o.o. na kwotę 4 283,3 tys. zł; umowa z dnia 16.10.2019 r. o nr 1073225 zawarta z Symmetry Sp. z o.o. na kwotę 249,7 tys. zł.

<sup>77</sup> Zamówienie procedowane w trybie z wolnej ręki z uwagi na pilną potrzebę spowodowaną odstąpieniem z konsorcjum Comarch od części umowy na świadczenie usług eksploatacji i utrzymania KSI ZUS.

został zatwierdzony w dniu 19 marca 2019 r. przez Pełnomocnika Kierownika Zamawiającego. W zakresie informacji dotyczących wyroku KIO, złożenia skargi i rozstrzygnięcia SO protokół nie był uzupełniany, ponieważ zdarzenia te nastąpiły po zawarciu umowy o udzielenie zamówienia i po akceptacji protokołu. W ocenie NIK zatwierdzenie protokołu, nie zwolniło zamawiającego z obowiązku jego uzupełnienia w pkt 18 ppkt 3-5. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia<sup>78</sup> (dalej: rozporządzenie) protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawiera m.in. informacje dotyczące czynności po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Protokół postępowania, zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 17 rozporządzenia oraz wzorem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia, powinien zawierać informacje dotyczące środków ochrony prawnej w tym w zakresie rozstrzygnięcia, odwołania do KIO, skargi do SO na wyrok KIO oraz rozstrzygnięcia SO. W związku z powyższym nieuzupełnienie pkt 18 ppkt 3-5 protokołu stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 pkt 17 rozporządzenia.

(akta kontroli tom 6, str. 227-256, 269-281, 284-285, 306-311)

– zamówienie publiczne wyłączone z obowiązku stosowania ustawy *Pzp* udzielone na podstawie art. 4 pkt 3 lit. ae tiret pierwszy i drugi ustawy *Pzp* dotyczące wsparcia prawnego w obszarze zamówień publicznych charakteryzujących się szczególnym doświadczeniem procesowym oraz wiedzą ekspercką dotyczącą postępowań odwoławczych w tym obszarze. Wartość umowy wraz z podpisanymi aneksami wynosiła 400 tys. zł, w 2019 r. poniesiono wydatek w wysokości 110,8 tys. zł.

(akta kontroli tom 6, str. 312-349)

W wyniku badania powyższych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy *Pzp*, poniesione koszty były celowe i gospodarne. Nieprawidłowość w dokumentowaniu protokołu ZP-WR w pkt 18 ppkt 3-5 z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego TZ/271/12/19, nie miała wpływu na wynik postępowania oraz jego realizację.

### **Zobowiązania Zakładu**

Na 31 grudnia 2019 r. zobowiązania Zakładu wynosiły 2 471 761,8 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. były większe o 17,6%. Dotyczyły one głównie: pozostałych zobowiązań – 1 947 237,6 tys. zł, dostaw i usług – 296 927,7 tys. zł, składek ZUS – 189 328,9 tys. zł. W kwocie pozostałych zobowiązań największe pozycje dotyczyły rozliczeń z tytułu: składek (m.in. FUS, FP, NFZ) – 1 502 996 tys. zł i wynagrodzeń - 148 656,6 tys. zł. Zobowiązania długoterminowe na koniec 2019 r. wyniosły 6410,1 tys. zł i były większe o 56,1% niż w 2018 r. Wynikały z otrzymanych od wykonawców zabezpieczeń na należyte wykonanie umów o terminie zwrotu powyżej 12 miesięcy. W 2019 roku Zakład zapłacił odsetki w wysokości 446 zł od nieterminowo uregulowanych płatności, w tym 418 za zwłokę w przekazywaniu podatków i opłat, co wynikało z opóźnienia wpływu dokumentów źródłowych mających wpływ na ustalenie wysokości zobowiązań podatkowych.

(akta kontroli tom 4, str. 594-602)

### **Zobowiązania Centrali Zakładu**

Na 31 grudnia 2019 r. stan zobowiązań Centrali ZUS wynosił 235 822,9 tys. zł, co stanowiło 135,8% stanu na koniec 2018 r. Zobowiązania dotyczyły: dostaw i usług –

<sup>78</sup> Dz.U. z 2016 r. poz.1128.

206 445,8 tys. zł (87,5%), pozostałych zobowiązań – 16 336,9 tys. zł<sup>79</sup> (6,9%), składek ZUS – 10 339,4 tys. zł (4,4%) oraz podatków i opłat – 2700,8 tys. zł (1,2%).

Zobowiązania długoterminowe na koniec 2019 r. wynosiły 3693,1 tys. zł i dotyczyły otrzymanych wadium i zabezpieczeń wykonania umów od wykonawców. W 2019 r. w Centrali ZUS nie wystąpiły zobowiązania przeterminowane.

(akta kontroli tom 4, str. 603-605, 623-625)

## Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w ZUS w 2019 r. wyniosło 44 672,1 w przeliczeniu na pełne etaty i było niższe o 606,9 etatów (o 1,3%) od planu, a w stosunku do 2018 r. – niższe o 282 etaty (0,6%). Przeciętne zatrudnienie w Centrali ZUS wyniosło 1505,6 etatów w 2019 r. (bez Zarządu) i w stosunku do 2018 r. zwiększyło się o 4,5%. W oddziałach, nie licząc orzecznictwa lekarskiego, w porównaniu z 2018 r., zatrudnienie zmniejszyło się z 42 817,3 do 42 503 etatów, tj. o 0,7%, a w orzecznictwie lekarskim zmniejszyło się z 690,3 do 658,4 etatu, tj. o 4,6%. Wzrost zatrudnienia w Centrali ZUS wynikał głównie ze wzmocnienia obszaru IT (16 etatów), utworzenia komórki Ochrony Danych Osobowych (15 etatów), zatrudnieniu w Departamencie Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (4 etaty) oraz zatrudnianiu na nowe stanowiska m.in. takie jak: Koordynator ds. Etyki, Koordynator ds. Przeciwdziałania Mobbingowi i Dyskryminacji. Spadek zatrudnienia w oddziałach ZUS wynikał natomiast z naturalnych odejść, przede wszystkim w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych lub rentowych oraz z trudnościami w pozyskiwaniu nowych pracowników, m.in. w obszarach orzecznictwa lekarskiego, świadczeń, dochodów, kontroli płatników składek czy rozliczeń międzynarodowych. Zakład boryka się z wysoką fluktuacją kadr. W 21 oddziałach ZUS fluktuacja była wyższa od przeciętnej w Zakładzie, która wynosiła 7%<sup>80</sup>.

(akta kontroli tom 9, str. 234-243, 279-283, 286-287)

Na wynagrodzenia w 2019 r. ZUS przeznaczył 2 814 847,4 tys. zł, tj. o 15% więcej niż w 2018 r. Przeciętne wynagrodzenie w ZUS wyniosło 5250,9 zł, co stanowiło wzrost o 15% w stosunku do 2018 r. Wzrost uzasadniano tym, że mało atrakcyjne wynagrodzenia stanowiły główny problem w utrzymaniu kadry oraz pozyskiwaniu nowych pracowników o wysokich kompetencjach. W orzecznictwie lekarskim przeciętne wynagrodzenie zwiększyło się do 12 098,1 zł (o 32%). Podwyżki wynagrodzeń dla lekarzy orzeczników wynikały z porozumienia z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podwyżki wynagrodzeń zasadniczych pracowników ZUS w 2019 r. zawartego przez Prezesa ZUS z organizacjami związkowymi. W orzecznictwie lekarskim w 2019 r. mimo zwiększenia wynagrodzeń, zatrudnienie zmniejszyło się. W dalszym ciągu występowały trudności z pozyskiwaniem pracowników. Dodać należy, że w planie finansowym ZUS na 2019 r. zaplanowano środki na wynagrodzenia osobowe w kwocie 2 774 873 tys. zł. Prezes ZUS zwróciła się do Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w sprawie planowanych działań dotyczących przesunięcia środków uwzględnionych w planie finansowym na rok 2019<sup>81</sup> oraz zwiększenia funduszu wynagrodzeń osobowych o kwotę 40 415 tys. zł (tj. o 1,5%) oraz funduszu wynagrodzeń bezosobowych o kwotę 3300 tys. zł. Miało to związek z obsługą wniosków osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (600 tys. wniosków wymagających wydania orzeczenia dla celów ww. świadczenia

<sup>79</sup> Pozostałe zobowiązania dotyczyły wynagrodzeń 7 863,7 tys. zł, wadium i zabezpieczeń – 8309,5 tys. zł oraz innych zobowiązań 163,6 tys. zł.

<sup>80</sup> Wśród pracowników ze stażem pracy do 2 lat (33,8%).

<sup>81</sup> Oszczędności na usługach obcych związanych z przetwarzaniem danych oraz składkach na Fundusz Pracy Rada Nadzorcza ZUS zatwierdziła zmiany przyjęte przez Zarząd ZUS uchwałą nr 44 z dnia 24 września 2019 r.

w ciągu roku). Szacowano, że do obsługi wniosków niezbędne będzie zatrudnienie jeszcze w 2019 r. dodatkowo 150 lekarzy orzeczników oraz 50 lekarzy członków komisji lekarskich. W Centrali ZUS (bez Zarządu), przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wyniosło 7883,9 zł i w stosunku do 2018 r. zwiększyło się o 12%, natomiast w oddziałach ZUS (z wyłączeniem orzecznictwa lekarskiego), zwiększyło się o 15%, do 5049,6 zł.

(akta kontroli tom 9, str. 234-243, 245-278)

Wynagrodzenia bezosobowe wyniosły w 2019 r. 13 538 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. zwiększyły się o 29%. W 2019 r. w ZUS umowy cywilnoprawne zawarto z 1238 osobami, w tym z 25 własnymi pracownikami. Wzrost wynagrodzeń wynikał z potrzeby zawarcia nowych umów zleceń z lekarzami orzecznikami w związku nałożeniem nowych zadań na ZUS w zakresie orzekania o całkowitej niezdolności do samodzielnej egzystencji. W Centrali ZUS zawarto łącznie 204 umowy cywilnoprawne (z 196 osobami, w tym 16 z własnymi pracownikami). Z tytułu realizacji umów poniesiono koszty w wysokości 740,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto trzy umowy cywilnoprawne (umowy o dzieło nr 3648, 3612 oraz 3667) zawarte w Centrali ZUS z pracownikami Zakładu. Przedmiotem umów było m.in.: przygotowanie recenzji naukowych lub napisanie artykułów. Zakres zawartych umów nie pokrywał się z zakresem obowiązków służbowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w omawianym zakresie. Udział konsultacji lekarskich w oddziałach ZUS w kosztach wynagrodzeń bezosobowych w 2019 r. wyniósł 90% (11 519 tys. zł).

(akta kontroli tom 9, str. 293-294, 339, 341-368)

W Zarządzie ZUS przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 5 etatów. Przeciętne wynagrodzenie Zarządu ZUS (Prezes i członkowie Zarządu) zmniejszyło się o 1,4 tys. zł, z 23,3 tys. zł w 2018 r. do 21,9 tys. zł w 2019 r. (o 6%).

(akta kontroli tom 9, str. 237, 242)

### **Realizacja planu rzeczowo-finansowego Zakładu**

W *Planie rzeczowo-finansowym działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie budowy i zakupów środków trwałych w 2019 r.* przewidziano kwotę 421 180 tys. zł, z tego wykorzystano 348 253,9 tys. zł. Stanowiło to 82,7% nakładów inwestycyjnych zaplanowanych na 2019 r. i 160,5% nakładów inwestycyjnych poniesionych w 2018 r. Wykorzystanie w 2019 r. środków w poszczególnych grupach było następujące:

- zadania budowlane zmierzające do zwiększenia powierzchni netto (grupa I) – z czterech zadań dotyczących budowy lub rozbudowy i modernizacji budynków, jedno zakończono, a trzy realizowano z opóźnieniem, z przyczyn niezależnych od ZUS. Z planowanych 13 871,4 tys. zł wydatkowano 7851,6 tys. zł, tj. 56,6%, co stanowiło 2,3% nakładów inwestycyjnych ogółem;
- zadania budowlane, nie zmierzające do zwiększenia powierzchni netto (grupa II) – na 179 realizowanych zadań uzyskano planowany efekt w 92 przypadkach, realizację sześciu zadań wstrzymano, a z czterech zrezygnowano. Z planowanych 64 421,8 tys. zł wykorzystano 39 918,9 tys. zł, tj. 62%, co stanowiło 11,5% nakładów inwestycyjnych ogółem. Niższy stopień wykonania planu wynikał m.in. z powtarzania przetargów, zmian harmonogramów realizacji robót, wydłużania procesów zatwierdzania dokumentacji;
- zakupy maszyn, urządzeń, środków transportu oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie niescentralizowanym (grupa III) – z 259 przewidzianych zadań 12 nie zrealizowano. Z zaplanowanych 14 599 tys. zł

wykorzystano 12 610,5 tys. zł, czyli 86,4%, co stanowiło 3,6% nakładów inwestycyjnych ogółem;

- zakupy maszyn, urządzeń, środków transportu oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie scentralizowanym (grupa IV) – zrealizowano wszystkie dziewięć zadań, na które wykorzystano 3926,9 tys. zł przy zaplanowanej kwocie 4250 tys. zł, tj. 92,4%, co stanowiło 1,1% nakładów inwestycyjnych ogółem;
- zakupy IT maszyn, urządzeń i innych rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych realizowane w systemie scentralizowanym (grupa V) – zaplanowano 33 zadania, z tego 14 zakończono, a dziewięć było w trakcie realizacji (dotyczyło to zadań dwu- i trzyletnich). Spośród pozostałych 10 zadań, trzy były na etapie pracy nad wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego, w trzech przypadkach rozpoczęto postępowanie (dotyczyło to zadań 2 i 3-letnich). Z zaplanowanej kwoty 324 037,8 tys. zł wykorzystano 283 946 tys. zł, tj. 87,6%, co stanowiło 81,5% nakładów inwestycyjnych ogółem.

W latach 2016-2019 wykonanie Planu rzeczowo-finansowego działalności Zakładu wynosiło kolejno 47%, 42,1%, 38,4% i 82,7%. Wykonanie za 2019 r. stanowiło odwrócenie niekorzystnego trendu niskiego stopnia wykonania nakładów inwestycyjnych, jaki miał miejsce w latach ubiegłych.

(akta kontroli tom 4, str. 366-372, 551-570, 583-593, 717-722, tom 5 str. 1-488)

### **Świadczenie usług utrzymania i rozwoju Elektronicznej Platformy Wymiany Danych<sup>82</sup>**

W 2019 r. utrzymanie EPWD realizowane było na podstawie umowy nr 1064535 z dnia 2 marca 2018 r. zawartej z konsorcjum Comarch Polska S.A. (Lider), Comarch S.A. (Partner) i odbywało się w ramach świadczonej przez konsorcjum Comarch ryczałtowej metryki<sup>83</sup>. Umowę zawarto na *usługi utrzymania i eksploatacji Kompleksowego Systemu Informatycznego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* nr referencyjny: TZ 271/66/15, w zakres którego wchodziły m.in. usługi związane z serwisem i utrzymaniem EPWD. Pomimo, iż w lutym 2019 r. odstąpiono od realizacji części umowy z konsorcjum Comarch<sup>84</sup>, to bieżące utrzymanie EPWD dalej odbywało się w ramach świadczonej przez konsorcjum umowy. Potrzeby związane z rozwojem EPWD zlecano na bieżąco w ramach zawartych przez ZUSumów ramowych<sup>85</sup> dotyczących modyfikacji i rozbudowy oprogramowania KSI

<sup>82</sup> EPWD jest narzędziem wspomagającym obsługę korespondencji wpływającej do Zakładu w formie papierowej i elektronicznej, realizację spraw i postępowań wewnętrznych na podstawie zarejestrowanych wniosków pisma/klientów zakładu, obsługę korespondencji wychodzącej do klientów. Funkcjonalności EPWD można podzielić na cztery grupy: obsługi kancelaryjnej dokumentów i spraw biznesowych, obsługi wniosków według procesów ogólnych i dedykowanych, kontroli i monitoringu oraz zarządzania obowiązkami pracowników.

<sup>83</sup> UU\_EPWD\_UT#00 Metryka wsparcia utrzymania usługi IT w zakresie udostępnianie usług systemu EPWD. W ramach podpisanej umowy na usługę wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS wykonawca realizuje zadania określone w metryce. Płatność metryki jest określona w sposób zryczałtowany i odbywa się raz w miesiącu.

<sup>84</sup> Zgodnie z umową konsorcjum zobowiązane było w okresie 12 miesięcy przejąć całe usługi utrzymaniowe. W tym okresie Comarch nie udowodnił gotowości do przejęcia i utrzymania systemu. Przed przejęciem kolejnych usług, ZUS przeprowadzał w danym zakresie weryfikację kompetencji konsorcjum Comarch. Pod koniec okresu przygotowawczego konsorcjum Comarch nie udowodniło gotowości do przejęcia i bezpiecznego utrzymania siedmiu niezwykle istotnych metryk usług. W dniu 15 listopada 2019 r. ZUS złożył wniosek do Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborz w Warszawie o wydanie odpisu Protokołu z posiedzenia pojednawczego.

<sup>85</sup> Umowa ramowa nr 1066671 na modyfikację i rozbudowę oprogramowania KSI ZUS z dnia 19 lipca 2018 r. Wykonawca Asseco Poland S.A. Umowa ramowa nr 1066673 na modyfikację i rozbudowę oprogramowania KSI ZUS z dnia 19 lipca 2018 r. Konsorcjum firm: Comarch Polska S.A. (Lider) Comarch S.A. (Członek).

ZUS. W 2019 r. koszty dotyczące utrzymania i rozwoju EPWD wyniosły 13 816,5 tys. zł.

(akta kontroli tom 6, str. 420-434)

### **Realizacja projektów współfinansowanych środkami UE**

W 2019 r. Zakład realizował siedem projektów (trzy w oddziałach<sup>86</sup> oraz cztery w Centrali ZUS<sup>87</sup>) współfinansowanych ze środków UE o łącznej wartości 138 577,1 tys. zł. Dofinansowanie ze środków UE stanowiło 92,7% ww. kwoty. We wszystkich realizowanych projektach Zakład wykorzystywał własne środki jako wkład własny do projektów.

(akta kontroli Tom 4, str. 578-580, 723-778)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS (TZ/271/12/19) nie uzupełniono pkt 18 ppkt 3-5 protokołu ZP-WR z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 pkt 17 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia.

### **3.3. Gospodarowanie wolnymi środkami**

Na koniec 2019 r. krótkoterminowe aktywa finansowe Zakładu stanowiły środki pieniężne w kwocie 2 614 798,5 tys. zł. Długoterminowe aktywa finansowe w wysokości 1 002 883,9 tys. zł składały się w całości z długoterminowych papierów wartościowych. W 2019 r. średnia kwota lokat terminowych zawartych na rynku międzybankowym wynosiła 262 454,2 tys. zł. W 2019 r. ZUS zawarł 72 lokaty w ośmiu bankach. Kwoty lokat wynosiły od 3000 tys. zł do 500 000 tys. zł, oprocentowanie wynosiło od 0,5% do 1,55%, a okresy lokowania były od jednodniowych (47 lokat) do 33-dniowych (jedna lokata). W 2019 r. Zakład nie składał dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków z lokat terminowych. Odsetki bankowe w ujęciu kasowym wyniosły 20 917,7 tys. zł, w tym: 7109,7 tys. zł odsetki od lokat terminowych, 8935,1 tys. zł odsetki od obligacji skarbowych oraz 4872 tys. zł odsetki od środków na rachunku bankowym w PKO BP S.A. Zakład w 2019 r. nie przekazywał innym podmiotom środków w zarządzanie. Koszty wykazane w 2019 r. z tytułu zagospodarowania nadwyżek finansowych wyniosły 20,7 tys. zł i dotyczyły refakturowania opłat KDPW z tytułu prowadzenia depozytu obligacji skarbowych. Lokaty bankowe dokonywane ze środków ZUS podlegały wewnętrznej kontroli Departamentu Finansów Funduszy.

(akta kontroli tom 4, str. 385, 400-401, 416-478)

### **3.4. Realizacja zadań Zakładu**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do zakresu działania Zakładu należy m.in. ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznych oraz ich wypłacanie; orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisje lekarskie Zakładu dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; kontrola wykonywania przez płatników składek i przez

<sup>86</sup> Wszystkie trzy dot. termomodernizacji budynku.

<sup>87</sup> 1) Rozbudowa infrastruktury systemowo-sprzętowej środowisk Access Point i RINA na potrzeby EESSI, 2) Wdrożenie nowego modelu kształcenia specjalistów ds. zarządzania rehabilitacją – jako element systemu kompleksowej rehabilitacji w Polsce, 3) Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie powrót do pracy, 4) Monitoring pracy i pobytu w celach zarobkowych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. W 2019 r. wydano łącznie 907,5 tys. decyzji w sprawach świadczeń w wyniku załatwienia wniosków złożonych po raz pierwszy, z tego decyzji przyznających świadczenie 801,9 tys. i decyzji odmownych 105,6 tys. W 2019 r. wypłacono łącznie 7946,1 tys. świadczeń emerytalno-rentowych, z tego 6020,5 tys. emerytur, 701 tys. rent z tytułu niezdolności do pracy i 1224,6 tys. rent rodzinnych (w 2018 r. odpowiednio 7852,2 tys.; 5863,8 tys.; 753,1 tys.; 1235,3 tys. świadczeń). W 2019 r. lekarze orzecznicy i komisje lekarskie Zakładu wydali łącznie 1351,8 tys. orzeczeń, z tego lekarze orzecznicy wydali 1286,3 tys. orzeczeń a komisje lekarskie wydały łącznie 65,5 tys. orzeczeń (w 2018 r. odpowiednio 1147,5 tys.; 1082,2 tys.; 65,3 tys. orzeczeń). W 2019 r. przeprowadzono 54 681 kontroli płatników składek, z tego 48 831 kontroli planowych i 5850 kontroli doraźnych (w 2018 r. odpowiednio 58 944; 54 605; 4339 kontroli).

(akta kontroli str. Tom 4, str. 606-607, 779-883)

### **Dochodzenie należności przez ZUS**

Opis stanu faktycznego

Należności z tytułu składek na FUS, FP, FGŚP i FEP, ubezpieczenie zdrowotne na koniec 2019 r. wyniosły 32 627 956 tys. zł (oraz odsetki memoriałowe 19 068 914,6 tys. zł), tj. o 2,3% więcej niż w 2018 r. Należności te obejmowały okres do 31 grudnia 1998 r. oraz od 1 stycznia 1999 r. Należności z tytułu składek obejmowały: ubezpieczenie społeczne – 22 769 070,5 tys. zł (oraz odsetki 14 040 018,6 tys. zł), ubezpieczenie zdrowotne – 8 151 059,1 tys. zł (oraz odsetki 4 048 923,2 tys. zł), FP i FGSP – 1 699 259,5 tys. zł (oraz odsetki 977 719,4 tys. zł) i FEP – 8 566,9 tys. zł (oraz odsetki 2 253,4 tys. zł).

(akta kontroli: tom 7, str.44)

Działaniami egzekucyjnymi objęto należności z tytułu składek i opłat egzekucyjnych w kwocie 19 263 460,2 tys. zł. Układami ratalnymi objęto kwotę 3 900 227,6 tys. zł. Na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. *o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność*, (dalej ustawa abolicyjna)<sup>88</sup> – umorzono kwotę 338 234,4 tys. zł. Do rejestru należności trwale nieściągalnych (m.in. podmioty w stanie upadłości) wpisano kwotę 678 282,7 tys. zł. Należności za ostatnie pięć miesięcy w kwocie 3 316 038,8 tys. zł objęto działaniami przedegzekucyjnymi lub wyjaśniającymi. Organy egzekucyjne zwróciły tytuły wykonawcze z protokołem nieściągalności na kwotę 351 674,6 tys. zł.

(akta kontroli: tom 7, str. 52; 301; 340-341)

W 2019 r. ZUS skierował do egzekucji 2 975 574 tytułów wykonawczych na kwotę 6 516 129,8 tys. zł (na ubezpieczenie społeczne 4 525 329,7 tys. zł, na ubezpieczenie zdrowotne 1 706 216 tys. zł, na FP i FGŚP 282 274,6 tys. zł, na FEP 2309,4 tys. zł), tj. o 2% więcej niż w 2018 r. Wpływy z egzekucji składek prowadzonej przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe oraz w ramach egzekucji sądowej i przez syndyka masy upadłościowej wynosiły: 1 500 934,1 tys. zł – ubezpieczenie społeczne, 567 702,8 tys. zł – ubezpieczenie zdrowotne, 94 976,5 tys. zł – FP i FGŚP oraz 745,3 tys. zł – FEP.

Do rejestru zastawów skarbowych wpisano należności na kwotę 1 228 204,9 tys. zł. W 2019 r. złożono 392 zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłacaniem składek finansowanych przez ubezpieczonych pracowników. Ponadto 52 427 spraw na kwotę 1 644 022,4 tys. zł objęto wpisem do hipoteki dokonanych przez sąd, wdrożono 1037 postępowań egzekucyjnych realizowanych przez komornika sądowego na kwotę 147 853,5 tys. zł oraz wydano 6891 decyzji przenoszących odpowiedzialność za zadłużenie płatników składek na kwotę 476 873,7 tys. zł.

<sup>88</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1551.

(akta kontroli: tom 7, str. 292; 301; 313-316)

Wskaźnik ściągальności należności na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz FEP, FP i FGŚP w 2019 r. liczony stosunkiem sumy wpływów do przypisów w danym roku, wyniósł 99,7% i w porównaniu do roku 2018 był wyższy o 0,13% pkt. proc. Wskaźnik ściągальności należności w 2019 r. na FUS wyniósł 101,6%, FEP 96,8%, ubezpieczenie zdrowotne 95,2%, FP i FGŚP 93,9%.

(akta kontroli: tom 7, str. 85378 – 379, 398)

Badanie 20 spraw dotyczących dochodzenia należności na kwotę 100 624 tys. zł, stanowiące 0,3% należności z tytułu składek<sup>89</sup>, wykazało, że ZUS podjął działania zmierzające do odzyskania należności (wystawiono tytuły wykonawcze, udzielono ulg w spłacie – układy ratalne).

(akta kontroli: tom 7, str. 48 - 282)

### Umorzenia należności

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. wpłynęło do ZUS 10 446 wniosków o umorzenie należności z tytułu składek. Wydano 4585 decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek wraz z odsetkami w kwocie 86 354,6 tys. zł (44 912,2 tys. zł składki, 41 442,4 tys. zł odsetki), tj. o 8,9% mniej niż w 2018 r. Umorzenia z tytułu ubezpieczeń społecznych wyniosły 63 936,9 tys. zł, ubezpieczeń zdrowotnych 18 235,3 tys. zł, FP i FGŚP 4182,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom 7, str. 48; 342)

Na podstawie art. 28 *ustawy o systemie ubezpieczeń*<sup>90</sup> społecznych umorzono składki i dodatkowe opłaty na kwotę 10 199,2 tys. zł i odsetki na kwotę 6 693 tys. zł, natomiast na podstawie innych aktów prawnych, w tym ustawy abolicyjnej umorzono 34 618,5 tys. zł składek i dodatkowych opłat oraz 34 688,2 tys. zł odsetek.

(akta kontroli: tom 7, str. 346 – 347; 366)

### Przedawnienia należności

Wartość przedawnionych należności ZUS z tytułu składek wraz z odsetkami na koniec 2019 r. wyniosła 2 206 485,7 tys. zł (1 044 402,7 tys. zł składki wraz z dodatkowymi opłatami oraz 1 162 083 tys. zł odsetki) i była wyższa o 4,2% niż w 2018 r.

(akta kontroli: tom 7, str. 336; 348)

Przedawnienia były spowodowane m. in.: umorzeniem postępowań egzekucyjnych ze względu na ich bezskuteczność, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia; upadłością lub likwidacją płatnika zakończoną bez pokrycia całości lub części należności z tytułu składek; złożeniem korekt za okresy przedawnione; niemożnością podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania należności z powodu braku kontaktu z płatnikiem. W 2019 r. z tytułu przedawnienia należności odpisano łącznie 290 939,7 tys. zł (odpisane należności w 2014 r. wyniosły 18 087,6 tys. zł) i dotyczyło to lat 1999 – 2014<sup>91</sup>.

(akta kontroli: tom 7, str. 373 – 376, 399)

<sup>89</sup> Do kontroli wybrano sprawy metodą celową, spośród najstarszych należności o najwyższych kwotach.

<sup>90</sup> Zaległości mogą być umarzone tylko w przypadku całkowitej nieściągalności. Przesłanki całkowitej nieściągalności zostały określone w art. 28 ust. 3 *ustawy sus* (m.in. gdy dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji, sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe, nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie). W uzasadnionych przypadkach, pomimo braku całkowitej nieściągalności, należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek mogą być umarzone na podstawie art. 28 ust. 3a tej ustawy.

<sup>91</sup> W 2018 r. z tytułu przedawnienia należności odpisano łącznie 134 883 tys. zł i dotyczyło to lat 1999 – 2013.

## Funkcjonowanie e – składki

Od 1 stycznia 2018 r. wszystkie składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP oraz FEP wpłacane są na indywidualny numer rachunku składowego (NRS<sup>92</sup>). ZUS rozdziela wpłaty na pokrycie składek na ubezpieczenia i fundusze, a następnie rozlicza je począwszy od najstarszej należności.

Wdrożenie projektu e – Składka ograniczyło wpływ błędnych wpłat z 271 732 w 2017 r. do 433 błędnych wpłat w 2019 r. W stosunku do 2017 r. liczba błędnych wpłat spadła o 99,8%. Główną przyczyną błędnych wpłat na NRS w latach 2018 - 2019 była pomyłka w opisie numeru rachunku bankowego (NRS).

(akta kontroli: tom 7, str. 379; 385 – 387; 390 - 393)

## Orzecznictwo lekarskie

W 2019 r. lekarze orzecznicy wydali 1 286 334 orzeczeń, tj. o 18,9% więcej niż w 2018 r., w tym:

- 424 372 (33% ogółem orzeczeń) orzeczeń wydano w ramach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy;
- 421 599 (32,8%) orzeczeń pierwszorazowych i ponownych do celów rentowych;
- 329 691 (25,6%) orzeczeń w pozostałych sprawach, w tym o potrzebie rehabilitacji leczniczej na wniosek lekarza leczącego, orzeczeń w sprawach o przyznanie dodatku pielęgnacyjnego emerytom, orzeczenia ustalające niezdolność do samodzielnej egzystencji, całkowitą niezdolność do pracy, częściową niezdolność do pracy, brak niezdolności do pracy.

W 2019 r. w stosunku do roku 2018 wzrosła liczba wydanych orzeczeń w sprawach ustalających: niezdolność do samodzielnej egzystencji (wzrost 421 razy), całkowitą niezdolność do pracy (wzrost 2,1 razy), brak niezdolności do pracy (wzrost 2,4 razy). W liczbie tej zawierają się również wydawane od października 2019 r. orzeczenia dotyczące świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Świadczenie to wynika z ustawy z dnia 31 lipca 2019 o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.<sup>93</sup>

Na koniec 2019 r., tak samo jak w 2018 r., w ZUS funkcjonowało 35 komisji lekarskich, które wydały łącznie 65 523 orzeczeń (o 0,4% więcej niż w 2018 r.), w tym 18 720 orzeczenia zmieniające ustalenia lekarza orzecznika (28,6%) oraz 46 738 orzeczenia podtrzymujące ustalenia lekarza orzecznika (71,4%).

(akta kontroli tom 8, str. 65-75)

W związku z wniesieniem sprzeciwu przez osobę zainteresowaną wydano 52 321 orzeczeń, tj. 79,9% wszystkich orzeczeń. Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych w 2019 r. rozpatrzyły 16 387 spraw (o 15% mniej niż w 2018 r.), w tym sprawy dotyczące orzeczeń lekarzy orzeczników – 2437 (o 10,5% mniej niż w 2018 r.) oraz spraw dotyczących orzeczeń komisji lekarskich 13 950 (o 15,7% mniej niż w 2018 r.).

W 2019 r. spośród wszystkich orzeczeń wydanych przez sądy I instancji, sądy:

- w 9561 sprawach oddaliły odwołania od decyzji Zakładu ( 11 085 w 2018 r.)
- w 4432 sprawach uwzględniły odwołania od decyzji ZUS (5480 w 2018 r.)
- 986 spraw zostało umorzonych (1050 w 2018 r.)
- w 283 sprawach sądy uchylili decyzje i przekazały do sprawy do ponownego rozpatrzenia (352 w 2018 r.).

<sup>92</sup> Indywidualny numer rachunku składowego zawiera numer ZUS, indywidualny, unikalny numer (NIP, a jeśli nie został nadany to wewnętrzny numer w ZUS).

<sup>93</sup> Dz.U. 2019 poz. 1622.

Departament Orzecznictwa ZUS dokonał analizy 1250 spraw w zakresie przyczyn dokonywania przez sądy zmian decyzji ZUS wydanych na podstawie orzeczenia lekarskiego w 2019 r. Ustalono następujące powody zmiany decyzji Zakładu:

- odmienną ocenę stanu zdrowia dokonaną w oparciu o ten sam materiał dowodowy, którym dysponował organ rentowy, uzupełniony o opinię biegłych sądowych – 798 spraw, tj. 63,8% spraw objętych analizą;
- odmienną ocenę stanu zdrowia, dokonaną po uwzględnieniu środków dowodowych innych niż przedłożone w postępowaniu przed organem rentowym lub przyjęciu nowych środków dowodowych oraz po uzupełnieniu materiału dowodowego o opinie biegłych sądowych – 231 spraw, tj. 18,5%;
- nie było możliwe ustalenie powodów zmiany decyzji Zakładu w oparciu o analizowany materiał – 221 spraw, tj. 17,7%.

W ramach nadzoru sprawowanego przez Prezesa ZUS nad wykonaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy w 2019 r. przeprowadzono kontrole funkcjonalne w 27 oddziałach ZUS. Kontrole dotyczyły prawidłowości realizacji zadań przez orzecznictwo lekarskie w zakresie obejmującym działalność głównego lekarza orzecznika, lekarzy orzeczników i pracowników wydziału orzecznictwa lekarskiego i prewencji – we wszystkich oddziałach Zakładu oraz działalność przewodniczącego i członków komisji lekarskich – w oddziałach Zakładu, w których mają siedzibę komisje lekarskie.

(akta kontroli tom 8, str. 88-99)

W ramach przeprowadzonych kontroli funkcjonalnych przeanalizowano łącznie 7402 sprawy, w tym 5641 (76,2%) spraw, w których orzeczenie zostało wydane przez lekarza orzecznika oraz 1761 (23,8%) spraw, w których orzeczenie zostało wydane przez komisję lekarską Zakładu. W wyniku stwierdzonych przez ZUS nieprawidłowości, 123 sprawy (1,7%) wymagały skierowania do ponownego rozpatrzenia przez komisję lekarską ZUS. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku zgodności ustaleń orzecznich z zasadami orzecznictwa lekarskiego w zakresie działalności lekarzy orzeczników i komisji lekarskich (nieprawidłowe ustalenia orzecznice i ich niedostateczne udokumentowanie); niezgłoszenia przez przewodniczącego komisji lekarskich stanowiska z zakresu orzecznictwa lekarskiego w sprawach, w których prowadzone było sądowe postępowanie odwoławcze; niewłaściwego sporządzania opinii lekarskich oraz ustalania dat powstania niezdolności do pracy; wydłużonego terminu rozpatrywania spraw związanych z wydaniem orzeczenia przez lekarza orzecznika. Na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli, Naczelny Lekarz Zakładu wydał zalecenia skierowane do dyrektorów oddziałów Zakładu, które dotyczyły m.in. prawidłowego dokonywania ustaleń orzecznich i ich dokumentowania przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie, terminowości wydawania orzeczeń, sporządzania przez przewodniczącego komisji lekarskich w każdym przypadku stanowiska do opinii lekarzy – biegłych sądowych.

(akta kontroli, tom 8, str. 78-87)

### **Prewencja rentowa**

W planie rzeczowo-finansowym z zakresu prewencji rentowej na 2019 r. przewidziano kwotę 224 780 tys. zł, z czego na rehabilitację leczniczą 204 225 tys. zł. Wydatkowano ogółem 204 025,4 tys. zł, co stanowiło 90,9% zaplanowanej kwoty. Kwota kosztów rehabilitacji leczniczej w 2019 r. wyniosła 193 453,6 tys. zł i była wyższa o 1,6% niż w 2018 r. Największy wzrost wydatków na leczenie rehabilitacyjne dotyczył narządu ruchu we wczesnych stanach po wypadkach (o 301,7%). Wzrost ten wynikał ze zwiększonej liczby osób zgłaszających się na rehabilitację tego schorzenia. W 2019 r. w porównaniu do 2018 r. zwiększyły się koszty: rehabilitacji schorzeń narządu głosu (o 37,3%), układu krążenia (o 16,5%),

układu oddechowego (o 16,4%), układu krążenia w systemie ambulatoryjnym (o 15,6%), onkologii gruczołu piersiowego (o 0,8%) i narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym (o 0,2%). Rehabilitacja lecznicza w 2019 r. prowadzona była w 96 ośrodkach rehabilitacyjnych. Rehabilitację leczniczą ukończyło 86 392 ubezpieczonych, tj. o 4,7% mniej niż w 2018 r. Największą grupę osób stanowiły osoby po rehabilitacji narządu ruchu – 60 554, narządu ruchu w systemie ambulatoryjnym – 10 946, układu krążenia – 5337, narządu głosu – 2747 i psychosomatyki – 2409. Średni koszt rehabilitacji przypadający na jednego ubezpieczonego wyniósł 2,2 tys. zł i był wyższy o 6,5% niż w 2018 r. Średni koszt pobytu ubezpieczonego w ośrodku rehabilitacyjnym (koszt rehabilitacji + koszty przejazdu/liczba osób, które ukończyły rehabilitację) wyniósł 2,3 tys. zł i był wyższy o 6,4% niż w 2018 r. W 2019 r. zwrócono koszty przyjazdu do ośrodków rehabilitacyjnych 85 608 osobom w łącznej kwocie 6627,8 tys. zł.

(akta kontroli, tom 8 str. 103-118, 595-598)

### **Prewencja wypadkowa**

W planie rzeczowo-finansowym na prewencję wypadkową w 2019 r. przeznaczono kwotę 90 000 tys. zł, z której wydatkowano 89 590,4 tys. zł. Na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej wydatkowano 87 614,5 tys. zł, natomiast na realizację zadań związanych z upowszechnianiem wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom wydatkowano 1956,3 tys. zł.

(akta kontroli, tom 8 str. 105 -107)

ZUS ogłosił 10 lipca 2018 r. konkurs na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, realizowany w 2019 r. Jego budżet został ustalony na kwotę 50 000 tys. zł. Złożono 2591 wniosków, tj. o 25% więcej niż w 2018 r. Pod względem formalnym pozytywnie rozpatrzono 1440 wniosków, tj. o 18,5% więcej niż w 2018 r. Pod względem merytorycznym pozytywnie rozpatrzono 1246 wniosków, tj. o 60,9% mniej niż w 2018 r. Wynikało to z faktu, że w 2018 r. ZUS obsługiwał jeszcze wnioski, które wpłynęły do ZUS przed wprowadzeniem trybu konkursowego.). Zakład zawarł 575 umów na dofinansowanie realizacji projektów, tj. o 77,5% mniej niż w 2018 r.<sup>94</sup>

Wniosek o dofinansowanie projektu dotyczącego utrzymania zdolności do pracy (...) <sup>95</sup> zawierał m.in. informacje dotyczące przedmiotu konkursu, zasad finansowania oraz oświadczenia wnioskodawcy. Oceny formalnej złożonych wniosków w zakresie spełnienia warunków udziału w konkursie określonych w ogłoszeniu oraz oceny kompletności i prawidłowości złożonego wniosku dokonywali pracownicy ZUS<sup>96</sup> na podstawie danych zawartych we wnioskach, oświadczeniach do nich dołączonych, a także poprzez weryfikację informacji, którymi ZUS dysponował. Oceny merytorycznej wniosków dokonywali eksperci CIOP-PIB<sup>97</sup>. Zakres współpracy ZUS i CIOP-PIB regulowały umowy zawarte między tymi podmiotami, zgodnie z ustawą

<sup>94</sup> W roku 2018 Zakład podpisywał umowy z wnioskodawcami, którzy złożyli wnioski przed wprowadzeniem trybu konkursowego; w 2018 r. Zakład zwiększył środki na ten cel, tak aby wnioskodawcy, którzy złożyli wnioski przed wprowadzeniem trybu konkursowego i uzyskali ocenę pozytywną, otrzymali dofinansowanie.

<sup>95</sup> Stanowiący załącznik nr 2 do Regulaminu konkursu.

<sup>96</sup> Zgodnie z Procedurą do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek stanowiącą załączniki do Zarządzenia nr 32 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 czerwca 2018 r. oraz Zarządzenia nr 52 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 sierpnia 2019 r.

<sup>97</sup> Wykaz ekspertów stanowił załącznik nr 5 do umów (z 7 września 2018 r. i 3 czerwca 2019 r.), które zawarł ZUS z CIOP-PIB celem wykonania przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (dalej: Ustawa Wypadkowa).

z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (dalej ustawa wypadkowa). Zgodnie z art. 37 ustawy wypadkowej do zadań CIOP-PIB należy: ocena merytoryczna wniosku, kontrola projektu w trakcie jego realizacji, kontrola projektu po jego zakończeniu oraz kontrola trwałości projektu. Zarówno kontrola w trakcie realizacji projektu, jak i kontrola trwałości nie są obligatoryjne i realizowane są wyłącznie na żądanie ZUS.<sup>98</sup> W 2019 r. zrealizowano pięć kontroli w trakcie realizacji projektu; 140 kontroli trwałości; 1382 kontroli po zakończeniu realizacji projektu.

(akta kontroli, tom 8 str. 119-129, 231-337, 584-589)

W konkursie realizowanym w 2019 r. lista rankingowa zawierała 1213 wnioskodawców, których wnioski oceniono pozytywnie pod względem merytorycznym i formalnym. Zakres możliwych do nabycia urządzeń wskazany w regulaminie konkursu był różnorodny, dlatego zostały one pogrupowane w tzw. „obszary techniczne”. Najwięcej dofinansowano wniosków w obszarach: układ szkieletowo-mięśniowy (541), oczyszczanie powietrza (269), prace na wysokości (148), oświetlenie stanowisk (106) oraz czynniki biologiczne (68). Szczegółowym badaniem objęto trzy umowy zawarte w ramach konkursu wraz z dokumentacją konkursową<sup>99</sup> na łączną kwotę 572,7 tys. zł. Zastosowano dobór celowy. Stwierdzono, że wnioski były kompletne, zgodne z zasadami dofinansowania, złożono je w wyznaczonym w ogłoszeniu o konkursie terminie, zawierały załączniki wskazane w Regulaminie konkursu. Dofinansowane działania mieściły się w obszarach technicznych określonych w ogłoszeniu o konkursie. Wnioskodawcy spełnili warunki uczestnictwa w konkursie. Wnioski zostały ocenione pod względem formalnym i merytorycznym. Projekty zostały zrealizowane w terminie określonym w umowie. Wnioskodawcy złożyli pełną dokumentację projektu do rozliczenia. We wszystkich analizowanych przypadkach została przeprowadzona kontrola po zakończeniu projektu, a projekty zostały rozliczone w terminie.

(akta kontroli, tom 8, str. 122-129, 583)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **Kontrola wewnętrzna**

W 2019 r. kontrola wewnętrzna w ZUS realizowana była przez Departament Kontroli Wewnętrznej (DKW) i Wydziały Kontroli Wewnętrznej (KTW) w Oddziałach ZUS. Plan kontroli na rok 2019 zakładał realizację od 9 do 18 kontroli w ramach sześciu tematów. W trakcie roku dokonano zmian w planie działalności kontrolnej na 2019 r. odstępując od pięciu tematów kontroli na rzecz przeprowadzenia kontroli doraźnych. W planie po zmianach założono realizację ośmiu kontroli i siedmiu postępowań, spośród których jedna kontrola była ujęta we wcześniej zaakceptowanym planie. DKW przeprowadził w 2019 r. jedną kontrolę problemową, siedem kontroli doraźnych, 16 postępowań wyjaśniających, nadzorował 78 postępowań kontrolnych i wyjaśniających prowadzonych przez KTW. DKW i KTW przeprowadziły łącznie 288 postępowań kontrolnych w zakresie 204 tematów:

- 216 postępowań kontrolnych w ramach kontroli problemowych (planowych) w zakresie 141 tematów;

<sup>98</sup> O czym mowa w § 8 ust. 3 mów (z 7 września 2018 r. i 3 czerwca 2019 r.) między ZUS a CIOP-PIB, a także § 7 wzoru umowy między ZUS a wykonawcą, stanowiący załącznik nr 5 do Regulaminu konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej realizowane w 2019 r. (dalej: Regulamin konkursu).

<sup>99</sup> Umowa między ZUS i Z.B na kwotę dofinansowania 103 289 zł, umowę między ZUS i f. J. na kwotę dofinansowania 216 026 zł, umowę między ZUS i f. S. na kwotę dofinansowania 253 366 zł.

- 72 postępowania kontrolne w ramach kontroli doraźnych (poza planem) w zakresie 63 tematów.

Ponadto DKW i KTW przeprowadziły w 2019 r. 143 postępowania wyjaśniające (DKW – 16, KTW - 127).

Zrealizowana przez DKW jedna kontrola problemowa (planowa) dotyczyła oceny realizacji wybranych zadań w kontekście przeciwdziałania nadużyciom w obszarze świadczeń krótkoterminowych. Kontrole doraźne obejmowały zagadnienia związane m.in. z realizacją zadań w zakresie układów ratalnych, przedawnień, podlegania ubezpieczeniom, pobierania zasiłków; zadań dotyczących w zakresie prawidłowości przeprowadzenia kontroli płatnika składek oraz obsługi świadczeń krótkoterminowych; realizacji obowiązków przez Inspektora Ochrony Danych w ZUS. Natomiast postępowania wyjaśniające dotyczyły m.in. realizacji postępowań o udzielenie zamówienia na usługi szkoleniowe o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro i innych zamówień publicznych, dochodzenia należności od płatników składek, weryfikacji prawidłowości obsługi świadczeń długoterminowych. W 2019 r. w celu poprawy jakości, skuteczności i efektywności kontroli wewnętrznej w ZUS rozpoczęto proces ukierunkowany na zmianę struktury kontroli wewnętrznej. Zatwierdzona przez Prezesa Zakładu „Koncepcja utworzenia Centrów Kontroli Wewnętrznej”, zakładała likwidację 43 KTW w Oddziałach oraz zastąpienie ich Centrami Kontroli Wewnętrznej (CKW), umiejscowionymi w siedmiu oddziałach Zakładu. Wdrożenie CKW ma umożliwić standaryzację nadzoru nad pracownikami komórek kontroli wewnętrznej, zmniejszenie rozproszenia zasobów kadrowych i sprawne zarządzanie całą strukturą kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli tom 8, str. 1-33)

W 2019 r. ZUS złożył łącznie 1416 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w tym m. in.: 674 (48%) zawiadomienia dotyczące przywłaszczenia przez płatników należnych składek na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotne w części finansowanej przez ubezpieczonych, 299 (21%) zawiadomienia dotyczyły usiłowania wyłudzenia, 116 (8%) zawiadomień dotyczących wyłudzeń, 96 (7%) zawiadomień dotyczących sfałszowania dokumentów.

(akta kontroli, tom 8, str. 33-36)

### **Audyt wewnętrzny**

Plan audytu na 2019 r. został opracowany na podstawie 15 obszarów działalności Zakładu, dla których określono odrębnie istotne ryzyka dla działalności ZUS. Plan audytu uwzględniał przeprowadzenie czynności doradczych oraz siedmiu zadań zapewniających w obszarach: kontrola płatników składek; orzecznictwo lekarskie i prewencja; dofinansowanie działań płatników składek; dochodzenie należności; obsługa kont ubezpieczonych; zarządzanie administracją (realizacja zakupów).

W 2019 r. w ZUS przeprowadzono:

- siedem czynności doradczych, które dotyczyły m.in.: zakładania profili PUE oraz obsługi pełnomocnictw Klientów ZUS; ustalenia i odpisywania przedstawionych należności z tytułu składek; wsparcia właściciela ryzyka w diagnozie i przeciwdziałaniu nienależnie i bezpodstawnie wypłacanym świadczeniom z Funduszu Chorobowego; oceny działań oddziału w zakresie dokonywania zwrotów z tytułu nadpłat na kontaktach nieaktywnych płatników;
- pięć zadań zapewniających dotyczących m.in.: skuteczności i efektywności działań związanych z rozliczeniami dostawców z jakości dostarczanych produktów i usług; efektywności realizacji zadań w zakresie zawierania umów dotyczących rehabilitacji leczniczej i nadzorowania ich realizacji; skuteczności i efektywności realizacji kontroli doraźnych; efektywności i skuteczności realizacji procesu zamówień publicznych; skuteczności i efektywności postępowania w zakresie udzielania ulg i umorzeń;

- dwa zadania zapewniające kontynuowane: prawidłowość realizacji zadań związanych z obsługą środków wpływających z SUWAKA OFE oraz efektywność realizacji zadań związanych z podróżami służbowymi pracowników;
- trzy czynności sprawdzające, które dotyczyły następujących zadań zapewniających: bezpieczeństwa teleinformatycznego Platformy Usług Elektronicznych; prawidłowości i efektywności realizacji zadań w zakresie ustalania uprawnień i wypłaty emerytur z systemu zreformowanego w kontekście realizacji zadań po wprowadzeniu reformy dotyczącej obniżenia wieku emerytalnego; oceny zarządzania aktywami FUS.

W 2019 r. realizowano czynności doradcze, które dotyczyły wspomagania zarządzania ryzykiem, opiniowania wewnętrznych aktów prawnych wydanych w ZUS, doskonalenia Systemu Zarządzania Jakością, Samooceny kontroli zarządczej za 2018 r. oraz współuczestnictwa w realizacji projektów i innych zadań realizowanych w Zakładzie. Na podstawie przeprowadzonych czynności doradczych wydano 43 rekomendacje dotyczące m.in.:

- usprawnienia obsługi klientów w zakresie zakładania profili PUE oraz obsługi pełnomocnictw,
- opracowania algorytmu umożliwiającego generowanie raportów dotyczących podwójnej wypłaty zasiłków przez płatników składek,
- doprecyzowania zasad postępowania ze stwierdzoną na koncie płatnika nadpłatą, w przypadku występowania zadłużenia z tytułu nienależnie pobranych świadczeń lub z tytułu należności na funduszu alimentacyjnym w likwidacji,
- uszczelnienia systemu wydatkowania środków z Funduszu Chorobowego, w tym opracowanie wspólnych kryteriów w zakresie typowania spraw do kontroli dla wszystkich ubezpieczonych.

W zakresie zrealizowanych zadań zapewniających sformułowano łącznie 90 zaleceń, które dotyczyły m.in. doprecyzowania istniejących zasad, w szczególności w zakresie form, rodzajów i częstotliwości przeprowadzonych kontroli realizacji programu rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji ZUS; podjęcia działań mających na celu doprecyzowanie zapisów instrukcji dotyczących zasad monitorowania układów ratalnych.

(akta kontroli, tom 8, str. 37-64, 590-594)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **Kontrola płatników składek**

Opis stanu  
faktycznego

W 2019 r. przeprowadzono 54 681<sup>100</sup> kontroli płatników składek (48 831 kontroli planowych<sup>101</sup> oraz 5850 kontroli doraźnych<sup>102</sup>), tj. o 7,2% mniej w stosunku do 2018 r. Przeprowadzono 1051 postępowań wyjaśniających i pomocy prawnych.

Kontrole planowe w 2019 roku były realizowane w zakresie zdefiniowanego ryzyka m.in.: przedawnienia należności z tytułu składek i wpłat; pozorności zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych (łączenie kilku tytułów do ubezpieczeń w celu

<sup>100</sup> W planie kontroli na rok 2019 zaplanowano przeprowadzenie 44 803 kontroli płatników składek w skali kraju. Obowiązek prowadzenia kontroli wynika z art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o zus. W ramach tworzenia rocznego planu kontroli nie były ujmowane kontrole doraźne, postępowania wyjaśniające i pomoce prawne. Jednakże przy opracowaniu planu zostaje zabezpieczony czas na prowadzenie kontroli doraźnych (w 2019 r. było to 16 dni na jednego inspektora kontroli Zakładu). Kontrole płatników składek prowadzą wyłącznie oddziały Zakładu.

<sup>101</sup> Stanowiło to 109% rocznego planu kontroli.

<sup>102</sup> Kontrole doraźne dotyczyły rzetelności danych w dokumentach zgłoszeniowych i rozliczeniowych do ubezpieczeń społecznych, obliczenia potrąceń i opłacenia składek, ustalenia uprawnień oraz wypłacenia i rozliczenia świadczeń krótkoterminowych.

obniżania zobowiązań składkowych); braku zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osoby wykonującej umowę zlecenia; bezpodstawnego rozliczania zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego w ciężar składek. Kontrole planowe stanowiły 89,3% ogółu kontroli, a kontrole doraźne – 10,7% ogółu przeprowadzonych kontroli płatników składek. Nieprawidłowości ujawniono w 39 152 kontrolach płatników składek, w tym wynik finansowy ustalono w 31 340 kontrolach. Kwota ustalonych nieprawidłowości finansowych w zakresie składek i świadczeń wyniosła ogółem 359 271,8 tys. zł, tj. o 21 804,1 tys. zł mniej niż w 2018 r. Na wynik finansowy złożył się głównie:

- przypis składek i obciążenie Budżetu Państwa z tytułu finansowanych z jego środków składek (np. brak naliczenia składek na ubezpieczenia społeczne w trakcie pobierania zasiłku macierzyńskiego) – 259,4 mln zł (72,2% kwoty ogółem ustalonych nieprawidłowości);
- odpis składek i uznanie Budżetu Państwa z tytułu finansowanych z jego środków składek (np. nieprawidłowo naliczone – zawyżone składki na ubezpieczenia społeczne w trakcie pobierania zasiłku macierzyńskiego) – 82,5 mln zł (23% kwoty ogółem ustalonych nieprawidłowości).

Na podstawie prowadzonych kontroli sporządzono ogółem 789 wniosków, zawiadomień i informacji skierowanych do właściwych instytucji, w tym 593 wnioski do sądów w sprawach o wykroczenia, trzy zawiadomienia do policji w sprawach o wykroczenia, 46 zawiadomień do prokuratury, 78 informacji do Państwowej Inspekcji Pracy, pięć do Izby Administracji Skarbowej, 23 do urzędów skarbowych i celno-skarbowych, pięć do urzędów pracy, 10 do urzędów wojewódzkich, 13 do Straży Granicznej. W 2019 r. w związku z wykroczeniem zostało ukaranych 474 płatników składek.

(akta kontroli tom 3, str. 587-641)

### **Kontrola zarządcza**

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przedłożył w dniu 13 marca 2020 r. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa ZUS za rok 2019*. W *Oświadczeniu* podano, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w zakresie:

- prowadzenia kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom należności, prawidłowości działań w zakresie obsługi wniosków o zwrot nadpłaty z konta płatnika – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. monitorowanie jakości danych na kontach płatników składek oraz dalszy rozwój narzędzia informatycznego wspierającego typowanie i monitorowanie kont płatników składek wymagających obsługi w celu zapobiegania przedawnieniu należności,
- działań zapobiegających powstawaniu nadpłat i odsetek przy wypłacie świadczeń długoterminowych i krótkoterminowych – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. zwiększenie nadzoru oraz podejmowanie działań wspomagających oddziały ZUS, w których występują trudności z utrzymaniem terminowości wydawania decyzji,
- jakości rocznego planowania postępowań o zamówienie publiczne oraz terminowości przekazywania wniosków zakupowych do dalszego procedowania, przestrzegania wewnętrznych procedur w aspekcie składania oświadczeń zapewniających o bezstronności i poufności przez osoby biorące udział w postępowaniu przetargowym – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. przeprowadzenie analizy skuteczności istniejących mechanizmów kontrolnych oraz przeprowadzanie analizy wewnętrznej procedury

- „Realizacja zakupów”,
- zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej w obszarze orzecznictwa lekarskiego, zagrażającej zabezpieczeniu sprawnej i efektywnej realizacji zadań ustawowych ZUS – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. kontynuowanie działań zmierzających do uzupełnienia stanu zatrudnienia lekarzy orzekających w ZUS,
  - realizacji obowiązków wynikających z RODO, w szczególności w zakresie realizacji audytów zapewnienia zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych oraz przygotowania i prowadzenia rejestru czynności przetwarzania – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. przeprowadzenie audytów w tym zakresie oraz przeprowadzanie szkoleń dla pracowników ZUS,
  - ryzyka występowania błędów technicznych w komunikacji elektronicznej między wykonawcami, a zamawiającym z uwagi na ograniczone parametry wydajnościowe miniPortalu i e-PUAP – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. uruchomienie platformy zakupowej spełniającej wymagania przepisów dotyczących zamówień publicznych,
  - działań zmierzających do zmniejszenia długu technologicznego – w celu poprawy kontroli zarządczej zaplanowano m.in. zrealizowanie projektu migracji bazy danych DB2 do wersji wspieranej przez producenta.

(akta kontroli tom 9, str. 81-87)

W celu dokonania oceny funkcjonowania kontroli zarządczej kontrolą objęto skuteczność działań podjętych w 2019 r. w zakresie przywołanych obszarów:

- w zakresie poprawy kompleksowości i terminowości obsługi kont płatników składek kontrolą objęto kontynuację projektu *Program Stabilizacji Pracy* – wyznaczone zostały cele o charakterze strategicznym i kluczowym z terminem realizacji do 1 maja 2020 r. (ze względu na wprowadzony stan epidemii podjęto decyzję o wydłużeniu terminu do 30 września 2020 r.). Z ustaleń kontroli wynika, że w trakcie 2019 r. program był realizowany i monitorowany. Cele strategiczne Programu, na koniec 2019 r. kształtowały się następująco: *poziom dochodzenia należności* - docelowa wartość 80% – 34 oddziałów zrealizowało cel, *poziom dochodzenia należności za ostatnie 5 lat* – docelowa wartość 90% – 20 oddziałów zrealizowało cel, *jakość obsługi kont* - docelowa wartość 85% – 38 oddziałów zrealizowało cel.

Cel kluczowy: *udział należności przedawnionych z winy ZUS od 2013 r. do wszystkich należności przedawnionych w danym okresie*, których wartość docelową określono na <1% – na koniec 2019 r. cel został osiągnięty przez 41 oddziałów, a w przypadku poziomu dochodzenia należności za lata 2013-2014 – docelowa wartość od 92% do 98% została osiągnięta przez 18 oddziałów.

- w zakresie ograniczonej skuteczności i efektywności realizacji zadań przy niepełnej obsadzie kadrowej działania podjęte przez ZUS zmierzały do uzupełnienia stanu zatrudnienia. W obszarze orzecznictwa lekarskiego podwyższono wynagrodzenia, a także w związku z nowymi zadaniami nałożonymi na lekarzy orzecznictwa lekarskiego ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. *o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji*, przeznaczono dodatkowe środki finansowe dla lekarzy, zwiększono plan zatrudnienia lekarzy orzeczników oraz lekarzy - członków komisji lekarskich. Średnie zatrudnienie wyniosło 751 etatów w 2017 r., 690 w 2018 r. i 669 na koniec 2019 r. Wg stanu na koniec 2019 r. liczba lekarzy członków komisji lekarskich i lekarzy orzeczników w stosunku do planu była mniejsza o 216,4

etatów (odpowiednio o 35,6 etatu i 181,8 etatu). Podejmowane działania w celu zatrudnienia w przypadku lekarzy orzeczników przyczyniły się tylko do zmniejszenia tendencji spadkowej. W obszarze IT odnotowano wzrost zatrudnienia. W departamentach z obszaru IT w Centrali ZUS zatrudnienie kształtowało się na poziomie – odpowiednio w 2017 r. - 315, w 2018 r. - 307, w 2019 r. – 318 etatów. Natomiast w komórkach IT poza Centralą ZUS odpowiednio 799 w 2017 r., 786 w 2018 r. i 784 w 2019 r. Także w komórce zamówień publicznych wg stanu na koniec I kw. 2019 r. w Centrali zakończono z pozytywnym skutkiem rekrutację do trzech wydziałów (cztery etaty). Wg stanu na koniec 2019 r. osiągnięto planowany poziomu zatrudnienia<sup>103</sup>.

(akta kontroli tom 9, str. str. 1-39, 81-91, 262, 284, 287, 289)

W ZUS przeprowadzono Samoocenę kontroli zarządczej, w formie ankiety podzielonej na elementy kontroli zarządczej, tj. środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena. W ocenie funkcjonowania kontroli zarządczej za 2019 r. udział wzięło 1525 osób (293 dyrektorów i 1232 pracowników). Ankietowani biorący udział w samoocenie kontroli zarządczej w 88% pozytywnie ocenili funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. W przypadku odpowiedzi udzielonych przez dyrektorów na pytanie, *czy liczba pracowników zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych, w tym osób zarządzających była odpowiednia w odniesieniu do celów i zadań tych komórek* – 30,72% odpowiedzi było negatywnych. W przypadku odpowiedzi udzielonych przez pracowników, na pytanie *czy liczba pracowników zatrudnionych w komórce organizacyjnej, w której pracują/którą nadzorują jest wystarczająca do sprawnego i terminowego realizowania zadań* – 36,4% odpowiedzi było negatywnych. Wyniki przeprowadzonej samooceny stanowiły jedno ze źródeł informacji do złożenia przez Prezesa ZUS oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2019.

(akta kontroli tom 9, str. 40-80)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie kontroli zarządczej w ZUS, poza obszarami wymienionymi w oświadczeniu o kontroli zarządczej, jako obszarami wymagającymi działań naprawczych.

## **IX. Plan w układzie zadaniowym i plan działalności Zakładu**

### **1. Plan w układzie zadaniowym**

W 2019 r. układ zadaniowy wydatków był realizowany w trzech wydzielonych obszarach sprawozdawczości: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Przy opracowaniu projektów planów finansowych w układzie zadaniowym na 2019 r. dla wydatków w przywołanych obszarach, ze względu na ich kategorię, skorzystano z możliwości odstąpienia od definiowania celów i mierników dla podzadań:

- 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego,*
- 13.2.2. *Świadczenia zlecone ZUS do realizacji na mocy odrębnych ustaw,*

<sup>103</sup> W Departamencie Zamówień Publicznych zatrudnienie na koniec 2019 roku wynosiło 36 osób i wzrosło o cztery osoby w stosunku do 31.12.2018 r.

– 20.1.3. *Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione.*

Możliwość taka została wskazana w Katalogu funkcji państwa, zadań, podzadań i działań budżetowych zaprezentowanym na stronach Ministerstwa Finansów<sup>104</sup>.

Realizacja wydatków FUS, FEP oraz w części 73 – ZUS odbywała się w ramach dwóch funkcji: 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz 20. *Zdrowie*. W ramach funkcji 13. wyróżniono zadanie 13.2. *Świadczenia społeczne*.

(akta kontroli tom 9, str. 122-130, 134-142, 160, 168-173)

FUS na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* wydatkował 244 193 115,6 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Wydatki te w całości zostały poniesione na podzadanie 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, w tym 170 300 455,5 tys. zł na działanie 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługującymi z ubezpieczenia społecznego*, 43 945 919,3 tys. zł na działanie 13.2.1.2. *Renty łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, 25 781 626,2 tys. zł na działanie 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia*, 293 815,3 tys. zł na działanie 13.2.1.4. *Prewencja i rehabilitacja* oraz 3 871 299,3 tys. zł na działanie 13.2.1.8. Obsługa realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

(akta kontroli tom 9, str. 171-172)

FEP na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* wydatkował 1 054 437 tys. zł, tj. 96,1% kwoty planowanej. Wydatki te w całości poniesiono na podzadanie 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego*, w tym 1 051 377,2 tys. zł na działanie 13.2.1.1. *Emerytury łącznie z dodatkami przysługujące z ubezpieczenia społecznego*, 3022 tys. zł na działanie 13.2.1.8. *Obsługę realizacji świadczeń społecznych w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego* oraz 37,8 tys. zł na działanie 13.2.1.3. *Pozostałe świadczenia*.

(akta kontroli tom 9, str. 171, 173)

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (cz. 73) wydatkował łącznie 58 133 671,1 tys. zł, w tym 57 951 532,1 tys. zł w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz 182 139 tys. zł w ramach funkcji 20. *Zdrowie*. W ramach funkcji 13. na realizację zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* ZUS wydatkował 57 951 532,1 tys. zł, tj. 99,82% planu po zmianach. Zadanie 13.2. obejmowało wydatki w ramach dwóch podzadań: 13.2.1. *Świadczenia społeczne realizowane w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego* oraz 13.2.2. *Świadczenia zlecane ZUS do realizacji na podstawie odrębnych ustaw*. Na pierwsze podzadanie wydatkowano 50 903 514,9 tys. zł, a na drugie 7 048 017,2 tys. zł. W ramach pierwszego podzadania wydatkowano 47 661 413 tys. zł na działanie 13.2.1.5. *Zapewnienie wypłacalności świadczeń z FUS* oraz 3 242 101,9 tys. zł na działanie 13.2.1.7. *Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne z budżetu państwa za osoby uprawnione*. W ramach drugiego podzadania wydatkowano 6 916 401,2 tys. zł na działanie 13.2.2.1. *Świadczenia finansowane z budżetu państwa* oraz 131 616 tys. zł na działanie 13.2.2.2. *Koordinacja działań zapewniających ustalenie prawa do świadczeń, ich wysokości i wypłaty*. W ramach funkcji 20., całość wydatków w kwocie 182 139 tys. zł została poniesiona na realizację zadania 20.1. *System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej* (podzadanie 20.1.3. i działanie 20.1.3.1 – *Opłacanie i refundacja składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby uprawnione*).

(akta kontroli tom 9, str. 168-170)

<sup>104</sup> <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadanioww/katalog>

## 2. Plan działalności ZUS

W Planie działalności ZUS na rok 2019 r. ustalono następujące cele:

- *Utrzymanie zdolności do wypłaty świadczeń.* Miernikiem określającym stopień realizacji celu był wskaźnik ściągłości, liczony jako wielkość wpływów na poczet należności z tytułu składek w stosunku do przypisu składek. Zaplanowaną na 2019 r. wartość określoną na nie mniej niż 99% zrealizowano w wysokości 99,7%.
- *Terminową wypłatę świadczeń z określonymi trzema wskaźnikami:*
  - wskaźnikiem terminowej wypłaty świadczeń krótkoterminowych. Przyjętą wartość powyżej 98% zrealizowano w wysokości 99,2%,
  - wskaźnikiem terminowej realizacji wniosków emerytalno-rentowych. Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 97% zrealizowano w wysokości 99,6%,
  - wskaźnikiem terminowej realizacji wniosków o polskie świadczenia podlegające koordynacji. Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 80% zrealizowano w wysokości 96,4%.
- *Terminowe wydawanie orzeczeń.* Miernikiem określającym stopień realizacji celu, był wskaźnik terminowości wydania orzeczeń rozpatrzonych w czasie do 45 dni. Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 87%, zrealizowana została w wysokości 96,9%.
- *Zapewnienie prawidłowości opłacania składek przez płatników.* Miernikiem był wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek. Zaplanowaną wartość nie mniejszą niż 70% zrealizowano w wysokości 93,7%.
- *Podnoszenie świadomości obywateli o systemie ubezpieczeń społecznych, z określonymi czterema wskaźnikami:*
  - liczbą klientów ZUS przeszkolonych z zakresu ubezpieczeń społecznych – przeszkolono 128 270 osób przy zaplanowanej liczbie nie mniejszej niż 65 000,
  - liczbą szkoleń dla klientów ZUS z zakresu ubezpieczeń społecznych – zrealizowano 7148 szkoleń przy zaplanowanej liczbie nie mniejszej niż 2000,
  - liczbą uczniów uczestniczących w projekcie „Lekcje z ZUS” – udział wzięło 99 354 uczniów, z zaplanowanej liczby nie mniejszej niż 50 000,
  - liczbą uczniów biorących udział w lekcjach i spotkaniach dotyczących ubezpieczeń społecznych, w tym na terenie ZUS – udział wzięło 34 531 uczniów, z zaplanowanej liczby nie mniejszej niż 10 000.

(akta kontroli tom 9, str. 92-121)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków w układzie zadaniowym oraz osiągnięcie zakładanych celów przyjętych w planie działalności.

## X. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

OBSZAR

### 1. Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej, FUS, FEP i FRD:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych dla części 73 – ZUS (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych dla części 73 – ZUS (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa dla części 73 – ZUS (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym dla części 73 – ZUS (Rb-BZ1),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP (Rb-33),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS (Rb-40),
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FUS w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego FEP w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) dla ZUS – państwowej osoby prawnej, FUS, FEP i FRD.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym<sup>105</sup>.

(akta kontroli tom 4, str. 37-90, 608-622, 701-716)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 2. Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Księgi rachunkowe ZUS zostały wyodrębnione dla poszczególnych funduszy, rozliczeń z budżetem państwa w części 73 oraz ZUS jako państwowej osoby prawnej. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa za 2019 r. badaniem objęto księgi prowadzone dla części 73 – ZUS. Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 73 – ZUS przeprowadzono na próbie 67 zapisów księgowych o łącznej wartości 56.765.395,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną MUS. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli tom 1, str. 115 -119, tom 4, str. 1-36)

<sup>105</sup> Stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U z 2019 r. poz. 1393, ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773, ze zm.), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez ZUS sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Operacje gospodarcze udokumentowane zbadanymi dowodami księgowymi właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

## XI. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o sporządzenie protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia, z uwzględnieniem zdarzeń, które nastąpiły po zawarciu umowy o udzielenie zamówienia i akceptacji protokołu.

## XII. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>106</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, spraw społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego.

Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>107</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie

<sup>106</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

<sup>107</sup> Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2020 r.

Za Zespół Kontrolny

Kazimierz Laskus  
doradca prawny



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy, Spraw  
Społecznych i Rodziny  
p.o. Dyrektor  
Dariusz Rogowski



.....  
podpis

