



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.02.2023

**Beata Pawlińska-Wiak**  
**Dyrektor II Oddziału**  
**Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**  
**w Warszawie**  
**Ul. Podskarbińska 25**  
**03-829 Warszawa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.165.2023  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 16 listopada 2023 r.

P/23/032 Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	II Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie <sup>1</sup> Ul. Podskarbińska 25, 03-829 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Pawlińska-Wiak, Dyrektor II O/ZUS, od 1 grudnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Grażyna Szczęsna, Dyrektor II O/ZUS, od 1 grudnia 2016 r. do 30 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek. 2. Dochodzenie należności z tytułu składek i udzielanie ulg w ich spłacie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, jeżeli dotyczył on należności występujących w terminie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Rafał Ostrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/43/2023 z 11 maja 2023 r. 2. Anna Żarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/42/2023 z 11 maja 2023 r.

(akta kontroli t. I str.1-2)

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

## OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 II O/ZUS prawidłowo weryfikował zgłaszanie przez płatników osób do ubezpieczeń oraz udzielanie zwolnień w opłacaniu składek. Oddział wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. Prawidłowo udzielano ulg w spłacie należności, a efektywność zawieranych układów ratalnych wyniosła 97,53% w IV kw. 2021 r. i 98,38% w IV kw. 2022 r.

W wyniku podjętych przez Oddział działań naprawczych wartość wskaźnika skuteczności dochodzenia należności z tytułu składek wyniosła 82,57% w IV kw. 2019 r. i 84,05% w IV kw. 2022 r., osiągając tym samym poziom określony w procedurach ZUS i Programie Stabilizacji Pracy<sup>4</sup>. Pomimo tendencji wzrostowej wskaźnika dochodzenia należności za ostatnie pięć lat – z poziomu 78,08% na 31 grudnia 2019 r. do 82,81% na 31 grudnia 2022 r. nie osiągnięto docelowego poziomu 90%. Również wskaźnik pn. poprawność obsługi kont płatników składek był niższy od wartości docelowej 85% i kształtował się na poziomie 83,96% w IV kw. 2019 r. i 83,05% w IV kw. 2022 r.

<sup>1</sup> Dalej: II O/ZUS lub Oddział.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Program Stabilizacji Pracy w komórkach rozliczeń kont płatników składek, komórkach realizacji dochodów oraz ubezpieczeń i składek z 25 maja 2018 r.; dalej: PSP.

W ograniczonym stopniu funkcjonowała kontrola zarządcza<sup>5</sup>, m.in. w zakresie skuteczności i efektywności działania w obszarze rozliczeń kont płatników składek, tj. prowadzenia kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek i przeciwdziałania przedawnieniom w związku z niepełną obsadą kadrową w Wydziale Rozliczeń Kont Płatników Składek<sup>6</sup>. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły niedochowania procedur ZUS w zakresie obsługi kont 15 z 41 dłużników objętych badaniem NIK, w szczególności wobec których monitorowano ulgi, prowadzono działania egzekucyjne oraz, u których doszło do przedawnienia należności. W przypadku dziewięciu dłużników z 41 objętych kontrolą NIK stwierdzono, że wnioski o odpisanie przedawnionych należności na kwotę 15 526,2 tys. zł, tj. 8,8% kwoty należności objętej próbą, sporządzono od siedmiu miesięcy do ponad 13 lat po upływie terminu przedawnienia / skorygowania dokumentów rozliczeniowych, co naruszało art. 34 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>7</sup> oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup>. W przypadku ośmiu dłużników z 41 objętych kontrolą NIK stwierdzono, że z powodu braku działań Oddziału doszło do przedawnienia należności w kwocie 186,0 tys. zł. W przypadku czterech z 41 dłużników objętych kontrolą NIK, w sposób przewlekły prowadzono postępowanie administracyjne, a przekroczenia terminu wynosiły od siedmiu do 24 miesięcy, co naruszało art. 35 § 3 oraz art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie liczba płatników składek przypisanych do II O/ZUS wynosiła na 31 grudnia: 2019 r. – 297 562; 2020 r. – 308 005; 2021 r. – 228 704; 2022 r. – 223 006. W latach 2019-2022 liczba zarejestrowanych płatników zmniejszyła się o 21,7%. Zwiększyła się natomiast liczba aktywnych płatników z 113 091 w 2019 r. do 128 767 w 2022 r.<sup>11</sup>, tj. o 13,9%. Natomiast liczba płatników nieaktywnych zmniejszyła się ze 184 092 w 2019 r. do 94 239 w 2022 r.<sup>12</sup>, tj. o 48,8%.

(akta kontroli t. I str. 270; t. III str. 463)

W latach 2019-2022 ogółem 37 853 płatników składek<sup>13</sup> skorzystało ze zwolnień w opłacaniu składek, w tym z „Ulg na start”<sup>14</sup> skorzystało 18 886 płatników. Szacunkowe zmniejszenie wpływów składkowych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne wyniosło ok. 644,7 tys. zł, w tym z tytułu „Ulg na start” 59,3 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 272-274; t. II str. 146-148)

<sup>5</sup> Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Dyrektora II Oddziału w Warszawie.

<sup>6</sup> Dalej: Wydział RKS.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm.; dalej: ustawa o sus.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: uor.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej: kpa.

<sup>10</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Liczba aktywnych płatników składek: 2020 r. – 120 217, 2021 r. – 128 267.

<sup>12</sup> Liczba nieaktywnych płatników składek: 2020 r. – 187 788, 2021 r. – 100 437.

<sup>13</sup> Ulga na start – 18 886 płatników, Preferencyjne składki – 11 565 płatników, Mały ZUS/ZUS+ – 7402 płatników.

<sup>14</sup> Art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.); dalej: Prawo przedsiębiorców.

W latach 2020-2022 oprócz zwolnień związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej II/O ZUS udzielał także zwolnień z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>15</sup>. Z tego tytułu Oddział udzielił zwolnień z opłacania składek na podstawie wniosków: ZUS RDZ<sup>16</sup>, ZUS RDZ-B<sup>17</sup>, ZUS RDZ-B6<sup>18</sup>, ZUS RDZ-B7<sup>19</sup> 223 501 płatnikom składek o łącznej wartości 575 268 tys. zł, w tym sześciu płatnikom udzielono ulgi na podstawie art. 31zo ust. 12<sup>20</sup> ustawy o COVID-19 na kwotę 16,7 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 270, 273)

Na podstawie zarządzeń Prezesa ZUS<sup>21</sup> oraz regulaminu organizacyjnego II O/ZUS<sup>22</sup> pracownicy Wydziału Ubezpieczeń Składek<sup>23</sup> weryfikowali poprawność zgłoszenia płatników w zakresie ulgi na start, preferencyjnych składek i tzw. Małego ZUS/ZUS+, w szczególności w zakresie spełnienia ustawowych warunków do zwolnienia. Sprawdzenie polegało m.in. na analizie dostępnych danych w systemach informatycznych Zakładu, rejestrach publicznych np. w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej<sup>24</sup>, Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>25</sup>. W ramach analizy wniosków płatników, korzystano z aplikacji interakcyjnych: OU – Obsługa konta ubezpieczonego<sup>26</sup>, PI – Punkt informacyjny<sup>27</sup>, D6 – Analiza konta płatnika<sup>28</sup> oraz A6 – Manualne wprowadzanie dokumentów ubezpieczonych<sup>29</sup>. W przypadku złożenia dokumentów przez płatnika w formie elektronicznej – weryfikacja dokumentów odbywała się za pośrednictwem systemu PŁATNIK oraz ePłatnik połączonego z Platformą Usług Elektronicznych. Poprawność danych zawartych we wnioskach weryfikowano wówczas

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.; dalej: ustawa o COVID-19.

<sup>16</sup> Art. 31zo ustawy o COVID-19 – płatnicy, którzy zgłosili do ubezpieczenia mniej niż 50 ubezpieczonych, w zależności od ich liczby (do 9 - 100%, 10-49 – 50%, wyjątek spółdzielnie socjalne) mogli ubiegać się o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy (dalej: FP), Fundusz Solidarnościowy (dalej: FS), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: FGŚP) lub Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP), należne za okres od 1 marca do 31 maja 2020 r.

<sup>17</sup> Art. 31zo ust. 8 ustawy o COVID-19 – płatnicy składek z sektora turystycznego, hotelarskiego, organizacji i obsługi targów, konferencji wystaw, osób świadczących usługi na rzecz muzeów oraz prowadzących muzea mogli ubiegać się o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na FP, FS, FGŚP, FEP, należne za okres od 1 lipca do 30 września 2020 r.

<sup>18</sup> Art.31zo ust.10 ustawy o COVID-19 – płatnicy składek, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną uprawnionym kodem PKD mogli ubiegać się o zwolnienie z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na FP, FS, FGSP, FEP, za okres od 1 do 30 listopada 2020 r.

<sup>19</sup> § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 152) – straciło moc z dniem 28 lutego 2021 r. Przysługiwało zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na FP, FS, FGŚP lub FEP odpowiednio za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2021 r. albo za okres od dnia 1 grudnia 2020 r. do dnia 31 stycznia 2021 r.

<sup>20</sup> Działalność polegająca na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty.

<sup>21</sup> Zarządzenie nr 26 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 2.1 Orzecznictwo w sprawach ubezpieczeń, składek i właściwego ustawodawstwa oraz zarządzenie nr 27 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 2.2 Ustalenie danych na kontaktach.

<sup>22</sup> Decyzja organizacyjna nr 140 Dyrektora Gabinetu Prezesa z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego II Oddziału w Warszawie ze zm., decyzja organizacyjna nr 110 Departamentu Kontrolingu z dnia 1 października 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego II Oddziału w Warszawie, decyzja organizacyjna nr 75 Dyrektora Departamentu Kontrolingu z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego II Oddziału w Warszawie ze zm.

<sup>23</sup> Dalej: Wydział UBS.

<sup>24</sup> Dalej: CEIDG.

<sup>25</sup> Dalej: KRS.

<sup>26</sup> Dalej: OU.

<sup>27</sup> Dalej: PI.

<sup>28</sup> Dalej: D6.

<sup>29</sup> Dalej: A6.

automatycznie z danymi zgromadzonymi w Centralnym Rejestrze Płatników i Ubezpieczonych. Wnioski przekazywane przez płatników w formie papierowej wprowadzane były do aplikacji A6 przez pracowników Wydziału Obsługi Klientów i Korespondencji.

(akta kontroli t. I str. 18, 50-51, 141; t. II str. 152-154, 157-160, 162, 262)

Wydział Realizacji Dochodów<sup>30</sup> realizował obsługę wniosków płatników składek o zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenie na podstawie ustawy o COVID-19 w okresie od 1 listopada 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r.<sup>31</sup>. Poprawność tych wniosków weryfikowana była automatycznie za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Wymiany Danych. Jeżeli wniosek był złożony poprawnie, a wnioskodawca spełniał warunki ustawowe do zwolnienia, wniosek kierowano automatycznie do systemowej realizacji. W przypadku błędów na poziomie analizy automatycznej system odrzucał wniosek, a wyznaczony pracownik Wydziału RED ponownie weryfikował sprawę. W przypadku potwierdzenia niespełnienia przesłanek do zwolnienia na podstawie ustawy o COVID-19, II O/ZUS odmawiał prawa do zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne w formie decyzji administracyjnej.

(akta kontroli t. I str. 17, 49, 138; t. II str. 154-156, 262)

Kontrolą objęto dokumentację 26 płatników, którzy skorzystali ze zwolnień w opłacaniu składek na podstawie ustawy o sus oraz na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy o COVID-19. Stwierdzono, że 17 wniosków zostało zrealizowanych automatycznie, a dziewięć wniosków zawierało nieprawidłowości dotyczące braku spełnienia warunków ustawowych przez płatnika. I tak: w trzech przypadkach stwierdzono przekroczenie długości korzystania z ulgi (Ulga na start, Preferencyjne składki, Mały ZUS+), w trzech przypadkach stwierdzono kod PKD nieuprawniający do skorzystania ze zwolnienia (zwolnienie z opłacania składek COVID-19), w dwóch przypadkach stwierdzono brak zakończenia poprzedniego okresu ulgowego oraz wnioskowanie o kolejne (Preferencyjne składki, Mały ZUS+), a w jednym przypadku stwierdzono zbyt duże przychody (Mały ZUS+). Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie weryfikacji spełniania warunków udzielenia zwolnień w opłacaniu składek.

(akta kontroli t. II str. 253, 262-269)

**1.2.** W latach 2019-2022 II/O ZUS zaplanował ogółem 3242 kontrole (2019 r. – 1120, 2020 r. – 1125, 2021 r. – 591, 2022 r. – 406). Przeprowadzono 1877 kontroli (2019 r. – 988, 2020 r. – 172, 2021 r. – 267, 2022 r. – 450), z tego 3,6% stanowiły kontrole doraźne, 19,2% kontrole typowane na podstawie aplikacji BRDKP<sup>32</sup>, a 77,2% kontrole planowe. W 2019 r. plan kontroli nie został wykonany z powodów niedoborów kadrowych, a w latach 2020-2021 dodatkowo z powodu pandemii COVID-19 i związanych z tym ograniczeń, w tym od 16 marca 2020 r. tymczasowego zawieszenia kontroli. W 2022 r. wykonano o 44 kontrole więcej.

(akta kontroli t. I str. 486-487, 507-508, 528-529, 549-550, 586; t. II str. 8, 14-16, 31, 271-273)

W Zasadach postępowania oddziałów Zakładu wynikających ze standaryzacji zatrudnienia w obszarze kontroli płatników składek<sup>33</sup> wskazano, że Wydział KPS w II O/ZUS powinien zatrudniać docelowo 60 inspektorów kontroli Zakładu. W okresie objętym kontrolą przeciętne, faktyczne zatrudnienie inspektorów kontroli Zakładu wynosiło 32 osoby w 2019 r., 22 osoby w 2020 r., 18 osób w 2021 r. i 16 osób w 2022 r. W celu uzupełnienia niedoborów kadrowych dwóch pracowników innych wydziałów / oddziałów przeszło do Wydziału KPS II O/ZUS na podstawie porozumienia zmieniającego z pracodawcą. Dyrektor II O/ZUS przeprowadził siedem

<sup>30</sup> Dalej: Wydział RED.

<sup>31</sup> Załącznik nr 2 do pisma Prezes ZUS z dnia 16 marca 2020 r. znak: UNP 202-00195739.

<sup>32</sup> Aplikacja BRDKP służąca do analizy płatników składek pod kątem określonych ryzyk zdefiniowanych przez Centralę ZUS.

<sup>33</sup> Z 25 maja 2022 r. znak: 993400/111/6/2011.

naborów wewnętrznych na 35 etatów, które zakończyły się niepowodzeniem. Natomiast Centrala ZUS przeprowadziła dla II O/ZUS dziewięć naborów zewnętrznych na 31 etatów, w wyniku których zatrudniono jedną osobę.

(akta kontroli: t. I str. 588-594, 598-619)

Planowanie kontroli odbywało się w systemie rocznym i miesięcznym. Podstawą planowania były corocznie przekazywane Oddziałowi przez GIK Założenia do kontroli oraz lista aktywnych płatników z Centralnego Rejestru Płatników<sup>34</sup> zawierająca dane niezbędne do wytypowania płatników do kontroli. W latach 2019-2022 listy CRP dla II O/ZUS zawierały od 32,3 tys. do 33,7 tys. płatników wygenerowanych przez Centralę ZUS<sup>35</sup>.

GIK w corocznych Założeniach do kontroli określał parametry planowania dla kontroli pełnozakresowych w poszczególnych grupach płatników składek w odniesieniu do 1/5 średniej liczby wszystkich aktywnych płatników podlegających kontroli (lista CRP, średnia z pięciu lat). Oddział powinien planować do kontroli głównie płatników z grup zgłaszających do ubezpieczenia powyżej 21 osób i zgodnie z Założeniami do kontroli na rok 2019 powinien przeprowadzić 90% z 1/5 aktywnych płatników, u których występowało ryzyko przedawnienia z powodu braku kontroli i/lub ryzyko zidentyfikowane w aplikacji BRDKP a zgodnie z Założeniami do kontroli na kolejne lata miał dążyć do tego parametru. Przy planowaniu kontroli uwzględniano także określony w Założeniach do kontroli efektywny czas pracy w danym roku, maksymalny czas kontroli płatników w zależności od liczby zgłaszanych przez nich ubezpieczonych oraz prognozowaną liczbę zatrudnionych inspektorów kontroli<sup>36</sup>.

Roczne plany kontroli uwzględniały obowiązek uzyskania na koniec 2019 oraz 2022 r. stopnia skontrolowania płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń 21 i więcej ubezpieczonych na poziomie co najmniej 90%. Jednocześnie, gdy nie było możliwe zaplanowanie i zrealizowanie rocznego planu kontroli płatników składek przy zachowaniu wszystkich standardów planowania – priorytetem obejmowana była grupa płatników składek zgłaszających do ubezpieczeń 21 i więcej ubezpieczonych.

(akta kontroli t. I str. 329-332, 339-342, 350-354, 362-366; t. II str. 31, 163-176)

Na podstawie planu rocznego opracowywano miesięczne plany kontroli, które miały charakter statystyczny i stanowiły ok. 1/12 liczby kontroli zaplanowanych na cały rok dla każdej grupy płatników. Dobierając płatników do kontroli Wydział KPS kierował się głównie ryzykiem: zidentyfikowanym w aplikacji BRDKP, potencjalnego przedawnienia należności wynikające z braku kontroli przez ponad 60 miesięcy i braku możliwości dokonania przypisu składek z powodu upływu ustawowego okresu na ich dochodzenie, nieprawidłowości lub nadużyć w zakresie udzielonego płatnikowi składek wsparcia mającego na celu ochronę zatrudnienia, zmniejszenia obciążeń i zachowanie płynności finansowej (zgodnie z Założeniami do kontroli na rok 2022).

Dobór płatników do kontroli na podstawie ryzyk dokonywany był w aplikacji BRDKP.

(akta kontroli: t. I str. 412-421, 426-484; t. II str. 34-36)

W trakcie kontroli ustalono, że II/O ZUS zaplanował kontrolę 406 płatników zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych, a skontrolowano 450, w tym 432 płatników zatrudniających 21 i więcej ubezpieczonych. Spośród wszystkich aktywnych płatników składek będących we właściwości II/O ZUS liczba płatników, którzy nie byli w ogóle

<sup>34</sup> Dalej: lista CRP.

<sup>35</sup> Z ogólnej liczby aktywnych płatników obsługiwanych przez Oddział wyłączono m.in. prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą zgłaszający do ubezpieczenia wyłącznie siebie. Lista CRP zawierała dane płatników m.in. z liczbą ubezpieczonych oraz datą ostatniej kontroli, pozwalające na wybranie do planu rocznego płatników, u których nie przeprowadzano kontroli w ciągu ostatnich 60 miesięcy (ryzyko przedawnienia należności). Do planowania na kolejny rok przyjmowano średnią liczbę aktywnych płatników list CRP za ostatnie pięć lat.

<sup>36</sup> Prognozy zatrudnienia przyjmowane do planu wynosiły w kolejnych latach odpowiednio: 31 inspektorów kontroli w 2019 i 2020 r., 30 inspektorów w 2021 r. i 23 inspektorów w 2022 r.

skontrolowani<sup>37</sup> lub upłynęło powyżej 60 miesięcy od ostatniej kontroli wyniosła w latach 2019-2020 – 18 609 płatników<sup>38</sup>, 2021 r. – 23 282, 2022 r. – 25 274, co stanowiło od 57,6% do 74,8% płatników wykazanych na listach CRP.

(akta kontroli: t. II str. 5-7, 44-50)

W celu sprawdzenia prawidłowości realizacji kontroli płatników szczegółowej analizie poddano próbę 30 akt kontroli płatników składek przeprowadzonych przez II/O ZUS w latach 2019-2022, u których występowało ryzyko: przedawnienia należności<sup>39</sup> oraz nadużyć w zakresie udzielonych płatnikowi świadczeń / zwolnień mających na celu ochronę zatrudnienia na podstawie ustawy o COVID-19. Ustalono, że 28 protokołów kontroli zawierało ustalenia w zakresie nieprawidłowego obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany był płatnik oraz zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, w tym 13 kontroli zawierało dodatkowo ustalenia w zakresie nieprawidłowości w danych przekazanych do ZUS we wnioskach o świadczenia postojowe / zwolnienie z obowiązku opłacania składek na podstawie ustawy o COVID-19. Jedna kontrola zawierała wyłącznie ustalenia w zakresie nieprawidłowości w naliczaniu / wypłacaniu świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a jedna kontrola zakończyła się bez ustaleń. W przypadku jednej kontroli<sup>40</sup> kontroler NIK ustalił, że inspektor kontroli Zakładu, który przeprowadził kontrolę, mimo ustalenia nieprawidłowości w przyznaniu świadczenia postojowego płatnikowi nie przekazał sprawy do komórki merytorycznej w celu wyjaśnienia zasadności przyznanego świadczenia. W trakcie kontroli NIK, Wydział KPS przekazał sprawę do Wydziału UBS, który wydał decyzję w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia postojowego.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania terminów kontroli określonych w Prawie przedsiębiorców, naruszenia zakresu kontroli określonego w art. 86 ust. 2 ustawy o sus ani naruszenia zasad postępowania określonych w Procedurze do procesu 5.1 Kontrola płatnika składek<sup>41</sup>.

(akta kontroli t. II str. 97-98, 108-109, 117, 140-143)

W badanej próbie ustalono przypis składek w wysokości 257,2 tys. zł oraz odpis składek w wysokości 247,8 tys. zł, co po odjęciu dało wynik finansowy w wysokości 9,4 tys. zł.

(akta kontroli t. II str. 101-103, 107)

W Planie działalności Zakładu<sup>42</sup> na lata 2019-2022 jako najważniejsze cele do realizacji na dany rok przyjęto m.in. *zapewnienie prawidłowości opłacania składek przez płatników*. Miernikiem określającym stopień realizacji celu był *wskaźnik realizacji zobowiązań ustawowych w zakresie kontroli płatników składek*. W oddziałach dla wskaźnika przyjęto standard na poziomie większym lub równym 90%, natomiast w PZD w latach 2019-2021 na poziomie większym lub równym 70%, od 2022 r. na poziomie większym lub równym 60%, a zrealizowano na poziomie 91,04% w 2019 r., 76,67% w 2020 r., 69,23% w 2021 r. i 60,20% w 2022 r.

(akta kontroli: t. II str. 65-96)

**1.3.** W latach 2019-2022 II O/ZUS otrzymał 81 zewnętrznych informacji (sygnałności – 29, Państwowa Inspekcja Pracy<sup>43</sup> – 34, Straż Graniczna<sup>44</sup> – 14, urzędy skarbowe –

<sup>37</sup> Od daty zgłoszenia płatnika składek do ubezpieczeń upłynęło powyżej 60 miesięcy, wyłączono płatników prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą.

<sup>38</sup> Oddziały ZUS posługiwały się tą samą listą płatników składek CRP przekazaną przez Centralę ZUS.

<sup>39</sup> Płatnik, u którego upłynęło powyżej 60 miesięcy od zarejestrowania/ostatniej kontroli pełnozakresowej.

<sup>40</sup> Nr 452022040028.

<sup>41</sup> Wprowadzone zarządzeniem nr 32 Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 5.1 Kontrola płatnika składek, ze zm.

<sup>42</sup> Dalej: PZD.

<sup>43</sup> Dalej: PIP.

<sup>44</sup> Dalej: SG.

cztery) na temat potencjalnego naruszenia przepisów ustawy o sus w zakresie zgłoszenia do ubezpieczeń, zaniżania podstaw wymiaru składek, uchylania się od obowiązku ubezpieczenia. Zadania zakresu podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz prowadzenie postępowań wyjaśniających realizował Wydział UBS<sup>45</sup>. Analiza prawidłowości zgłoszenia do ubezpieczeń realizowana była przy wykorzystaniu aplikacji interakcyjnych: OU, PI oraz D6. W przypadku gdy zapisy na koncie płatnika / ubezpieczonego nie pokrywały się z uzyskaną informacją, pracownik Wydziału UBS wszczynał postępowanie wyjaśniające. W sytuacji braku ustaleń w toku postępowania pracownik Wydziału UBS przekazywał sprawę do Wydziału KPS, który przeprowadzał czynności kontrolne.

(akta kontroli t. 2 str. 271-273)

II O/ZUS zweryfikował 100% otrzymanych informacji. W 26 sprawach stwierdzono niespełnienie obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, a w pozostałych 55 sprawach II O/ZUS nie potwierdził wskazanych nieprawidłowości. Żadna informacja nie dotyczyła prowadzenia działalności gospodarczej bez spełnienia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia<sup>46</sup>. W wyniku przeprowadzonych postępowań II O/ZUS ustalił należności z tytułu składek w wysokości 121,0 tys. zł, z czego odzyskano 61,7 tys. zł<sup>47</sup>.

(akta kontroli t. II str. 286-290)

Zgodnie z Porozumieniem między ZUS a PIP<sup>48</sup>, PIP zobowiązana była do niezwłocznego zawiadomiania ZUS o stwierdzonych w czasie kontroli przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym nieprzestrzegania obowiązku dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych oraz nieopłacania lub zaniżania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP oraz FEP, a także o uchybieniach dotyczących wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Jednostki ZUS zobowiązane były do niezwłocznego informowania PIP o wynikach postępowania w sprawie nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli t. 1 str. 261-262; t. II str. 44, 46-47)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 15 postępowań wyjaśniających przeprowadzonych przez II O/ZUS w latach 2019-2022<sup>49</sup>. Wszystkie wytypowane sprawy dotyczyły potencjalnego uchybienia w zakresie zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego przez płatnika. We wszystkich przypadkach pracownicy Wydziału UBS potwierdzili potencjalne nieprawidłowości. Pracownik Wydziału UBS każdorazowo weryfikował przekazane informacje poprzez wezwanie płatnika do złożenia dokumentów zgłoszeniowych, wyrejestrowujących i rozliczeniowych, następnie porównywał je ze stanem faktycznym ustalonym przez organ który przekazał informację na temat nieprawidłowości. Kwota ustalonych należności z tytułu składek we wszystkich badanych sprawach wyniosła 105,0 tys. zł, z czego odzyskano 55,3 tys. zł. Wobec czterech płatników na dzień zakończenia kontroli toczyło się postępowanie egzekucyjne. W przypadku ośmiu spraw przekazanych przez PIP, II/O ZUS nie udzielił informacji zwrotnej o wynikach przeprowadzonych działań, co szczegółowo zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. II str. 296)

<sup>45</sup> § 8 pkt 23 Regulaminu organizacyjnego II O/ZUS.

<sup>46</sup> Tzw. szara strefa.

<sup>47</sup> W przypadku: ośmiu spraw prowadzono działania egzekucyjne.

<sup>48</sup> Porozumienie między Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a Głównym Inspektorem Pracy z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie współdziałania organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: Porozumienie) oraz Porozumienie o Współpracy nr 1/2021 z dnia 24 maja 2021 roku między Okręgowym Inspektorem Pracy w Warszawie a II Oddziałem ZUS.

<sup>49</sup> PIP - 10 zgłoszeń, SG - 4 zgłoszenia, US - 1 zgłoszenie.



Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W badanej przez NIK próbie dotyczącej informacji zewnętrznych przekazanych przez inne organy II/O ZUS, w przypadku dwóch spraw II O/ZUS udzielił informacji PIP o wynikach postępowania w sprawie nieprawidłowości w zakresie naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych. W przypadku ośmiu na 10 spraw przekazanych przez PIP Oddział nie udzielił PIP informacji o wynikach postępowania, do czego był zobowiązany na podstawie § 4 ust. 2 Porozumienia. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że Oddział posiadał praktykę współpracy z Okręgowym Inspektoratem Pracy w Warszawie, według której wyłącznie w przypadku wyraźnej prośby o udzielenie informacji zwrotnej II/O ZUS zobowiązany był do przekazania informacji na temat podjętych działań wobec płatnika którego dotyczyło zgłoszenie. W ocenie NIK przyjęta praktyka na poziomie II/O ZUS i Okręgowego Inspektoratu Pracy była sprzeczna z zawartym Porozumieniem.

(akta kontroli t. I str.261-262; t. II str. 46-47)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2022 II/O ZUS prawidłowo weryfikował obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz udzielenia zwolnień w opłacaniu składek. II/O ZUS weryfikował informacje zewnętrzne o naruszeniu zasad zgłaszania do ubezpieczenia, w tym unikania zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku ośmiu z 10 zawiadomień przekazanych przez PIP, II O/ZUS nie udzielił PIP informacji o wynikach postępowania, do czego był zobowiązany na podstawie Porozumienia.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.1.** W latach 2019-2022 kwota zadłużenia<sup>50</sup> z tytułu składek wzrosła z 1 666 736,7 tys. zł na koniec 2018 r. do 2 289 246,2 tys. zł na koniec 2022 r.<sup>51</sup>, tj. o 37,3%. Liczba dłużników wzrosła odpowiednio z 64 794 do 68 863<sup>52</sup>, tj. o 6,3%. Dłużnicy nieaktywni stanowili od 61,3% na koniec 2018 r. do 56,3% na koniec 2022 r.<sup>53</sup>.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym II O/ZUS zadania z zakresu obsługi kont płatników m.in. rozliczania kont płatników składek, prowadzenia postępowań wyjaśniających, wysyłania pism ostrzegawczych oraz upomnień przedegzekucyjnych do płatników składek posiadających zaległości realizowane są przez Wydziału RKS. Natomiast zadania z zakresu m.in. dochodzenia należności z tytułu składek, w tym w ramach egzekucji administracyjnej i sądowej oraz w ramach postępowań upadłościowych, udzielania ulg w spłacie należności z tytułu składek, obsługi wniosków o umorzenie należności z tytułu składek, zabezpieczenia należności z tytułu składek na majątku dłużnika realizowane są przez Wydział RED.

(akta kontroli t. I str. 17, 138; t. III str. 463)

W latach 2019-2022 II O/ZUS wystawił łącznie 36 056 decyzji zadłużeniowych na łączną kwotę 566 672,8 tys. zł.

(akta kontroli t. III str.435)

Wystawiono 108 549 upomnień na łączną kwotę 568 216,3 tys. zł. W latach 2020-2021 nastąpił spadek działań przedegzekucyjnych, co wynikało głównie z realizacji

<sup>50</sup> Kwota dojrzała do egzekucji, tj. w latach 2018-2021 od 116,00 zł, a w 2022 r. od 160,00 zł.

<sup>51</sup> Zadłużenie na koniec: 2019 r. – 1 789 720,6 tys. zł, 2020 r. – 1 967 714,2 tys. zł, 2021 r. – 2 139 940,9 tys. zł.

<sup>52</sup> Liczba dłużników na koniec 2019 r. – 64 631, 2020 r. – 65 004, 2021 r. – 62 738.

<sup>53</sup> Liczba dłużników nieaktywnych na koniec 2018 r. – 39 696, 2019 r. – 37 660, 2020 r. – 36 656, 2021 r. – 37 615, 2022 r. – 38 795.

dotychczasowych zadań na podstawie ustawy o COVID-19 oraz ograniczeniu postępowań przedegzekucyjnych w związku z ogłoszonym stanem epidemii wywołanym wirusem SARS-CoV-2<sup>54</sup>. Tendencja spadkowa została zatrzymana w 2022 r. – liczba wystawionych upomnień była o 2,1% niższa w porównaniu z 2019 r.

(akta kontroli t. I str. 234-235; t. III str. 435)

**2.1.2.** W Procedurze do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika w 2019 r. określono wskaźnik pn. jakość obsługi kont płatników składek, którego wartość w IV kw. 2019 r. kształtowała się na poziomie 83,96%. Od 2020 r. określono wskaźnik pn. poprawność obsługi kont płatników składek, którego wartość w IV kw. kształtowała się na poziomie: 2020 r. – 85,29%, w 2021 r. – 81,54% i w 2022 r. – 83,05%. Wartość tego wskaźnika, za wyjątkiem 2020 r., była niższa od założonej w PSP wartości docelowej 85%.

(akta kontroli t. III str. 441)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za lata 2019-2022 Dyrektor II O/ZUS wskazywała, że kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym stopniu w zakresie skuteczności i efektywności działania w obszarze rozliczeń kont płatników składek, tj. prowadzenia kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, a w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek i przeciwdziałania przedawnieniom w związku z niepełną obsadą kadrową w Wydziale RKS oraz obciążeniem pracą pracowników zatrudnionych w komórkach Wydziałach RKS i RED na poziomie dwukrotnie wyższym od średniej w kraju pod względem obsługiwanych kont. W celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w tym zakresie Dyrektor II O/ZUS podejmowała działania w kierunku uzupełnienia stanu zatrudnienia w komórkach dochodowych, kontynuowała działania zaradcze mające na celu zatrzymanie odpływu kadry pracowniczej (motywacja finansowa, awanse zawodowe, podnoszenie kwalifikacji), wzmocniła nadzór nad realizacją zadań.

(akta kontroli t. I str. 248, 251, 254, 258)

W latach 2019-2022 na jednego pracownika Wydziału RKS II O/ZUS przypadało do obsługi od 2164 kont w 2019 r. do 1829 w 2022 r. przy średniej liczbie kont na jednego pracownika w Oddziale ZUS w kraju od 1454 do 997. Natomiast w Wydziale RED na jednego pracownika przypadało od 737 kont w 2019 r. do 919 w 2022 r. przy średniej liczbie kont na jednego pracownika w Oddziale ZUS w kraju od 380 w 2019 r. do 469 w 2022 r. W ramach planu naprawczego jednym z podejmowanych działań było prowadzenie skutecznych rekrutacji i utrzymanie kadry. W latach 2019-2022 planowany stan etatowy w Wydziale RKS wynosił 155 etatów, natomiast rzeczywisty – od 140,5 etatów w 2019 r. (niedobór 14,5 etatów) do 125,75 etatów w 2022 r. (niedobór 24,45 etatów). Według stanu na 20 lipca 2023 r. liczba nieobsadzonych etatów wzrosła do 28,75. Natomiast w Wydziale RED planowany stan etatowy w latach 2019-2020 wynosił 98 etatów i od 2021 r. 83 etaty, a rzeczywisty – od 89 etatów w 2019 r. do 80,75 etatów w 2022 r. Według stanu na 20 lipca 2023 r. nieobsadzonych było trzy etaty. W Wydziałach RKS i RED w okresie objętym kontrolą przeprowadzono rekrutacje wewnętrzne odpowiednio na 120 etatów i 62 etaty, zatrudniono odpowiednio siedmiu i pięciu pracowników. Rekrutacje zewnętrzne przeprowadzono odpowiednio na 304 etaty i 111 etatów, zatrudniono 97 i 42 pracowników. Z uwagi na trudną sytuację kadrową dla komórek dochodowych w Oddziale powstał autorski projekt „Inkubator”, który jest kontynuowany jako „Inkubator 2.0”, w ramach którego prowadzono proces szkoleniowy dla nowych pracowników zatrudnionych w Oddziale. W ocenie NIK podejmowane działania w celu

<sup>54</sup> Pismo Prezes ZUS z 16 marca 2020 r. znak: UNP 2020-00195739.

poprawy sytuacji nie przynoszą zamierzonych efektów, co powoduje nierównomierne obciążenie pracą.

(akta kontroli t. III str. 622-634)

Od 2018 r. w Oddziale realizowano PSP, w którym określono cele strategiczne i kluczowe, wskazano działania stabilizujące pracę oraz harmonogram realizacji zadań. Pierwotnie PSP miał być realizowany w okresie od stycznia 2018 r. do marca 2023 r. Ze względu jednak na konieczność realizacji zadań priorytetowych związanych z udzielaniem wsparcia przeciwdziałającego niekorzystnym społecznie i gospodarczo skutkom pandemii Prezes ZUS przesuwiała cyklicznie termin na osiągnięcie celów kluczowych i strategicznych w ramach realizacji PSP.

Według wskaźników przyjętych w PSP poziom dochodzenia należności wzrósł z 82,57% wg stanu na 31 grudnia 2019 r. do 84,05% wg stanu na 31 grudnia 2022 r., tj. utrzymywał się powyżej poziomu docelowego 80%<sup>55</sup>. Natomiast poziom dochodzenia należności za ostatnie pięć lat według stanu na 31 grudnia: 2019 r.<sup>56</sup> wyniósł 78,08%, 2020 r. – 79,61%<sup>57</sup>, 2021 r. – 80,65%<sup>58</sup> i 2022 r. – 82,81%<sup>59</sup>. Pomimo, że wskaźnik dochodzenia należności za ostatnie pięć lat systematycznie wzrastał, to nie osiągnął wartości docelowej 90%. W wyniku aktualizacji PSP<sup>60</sup> w odniesieniu do wskaźników *dochodzenie należności* oraz *jakość obsługi kont* założono, że osiągnięcie standardu nastąpi do 31 grudnia 2023 r., natomiast miernik *dochodzenia należności za ostatnie pięć lat* zostanie zrealizowany na poziomie wyznaczonego standardu, tj. 90% do 31 marca 2024 r.

(akta kontroli II str.449-506, 532-533, 550-647)

**2.1.3.** Szczegółową kontrolą w zakresie prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez pracowników RKS objęto 41 dłużników<sup>61</sup> na łączną kwotę 176 497,2 tys. zł, tj. 7,7% kwoty należności na koniec 2022 r., w tym:

- wobec 10 dłużników została ogłoszona upadłość. II O/ZUS zgłosił wierzytelności na łączną kwotę 50 174,3 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zadłużenie tych 10 podmiotów wynosiło 43 418,8 tys. zł;
- czterech dłużników, tj. 9,8% objętej kontrolą próby, w okresie objętym kontrolą Oddział wytypował jako płatnika strategicznego<sup>62</sup>;
- jeden dłużnik został wyrejestrowany.

We wszystkich przypadkach saldo uzgadniano zgodnie z Instrukcją obiegu i kontroli dowodów księgowych w obszarze Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rozliczeń z Budżetem Państwa<sup>63</sup>. W przypadku pięciu dłużników<sup>64</sup> należności w łącznej kwocie 3147,1 tys. zł, tj. 1,8% kwoty należności objętej próbą, były ujęte w centralnym rejestrze należności nieściągalnych (CRNN), pomimo że konto płatnika wykazywało „0”. II O/ZUS 13 lipca 2023 r., tj. w trakcie kontroli NIK, dokonał aktualizacji zapisów w CRNN. W przypadku 15 dłużników<sup>65</sup>, tj. 36,6% objętej kontrolą próby, nie dochowano standardu procedur wewnętrznych ZUS w szczególności w zakresie kompleksowej obsługi konta płatnika, działań zapobiegających przedawnieniom należności, odpisywania

<sup>55</sup> 2020 r. – 83,83%, 2021 r. – 80,23%.

<sup>56</sup> Lata objęte miernikiem 2014-2018.

<sup>57</sup> Lata objęte miernikiem 2015-2019.

<sup>58</sup> Lata objęte miernikiem 2016-2020.

<sup>59</sup> Lata objęte miernikiem 2017-2021.

<sup>60</sup> 8 maja 2023 r.

<sup>61</sup> 22 dłużników z grupy 60 płatników o największym zadłużeniu dobranych w sposób celowy, 19 dłużników dobranych w sposób celowy.

<sup>62</sup> Obsługiwani zgodnie z Programem Obsługi Płatnika Strategicznego, załącznik nr 3 do Instrukcji obsługi Płatnika Strategicznego, Procedura 1.1 Bezpośrednia obsługa klientów.

<sup>63</sup> Załącznik do zarządzenia nr 98 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 28 sierpnia 2013 r., ze zm.

<sup>64</sup> ID płatnika: 198678995, 1519422, 1529029, 1445707, 1500701.

<sup>65</sup> ID płatnika: 2004108, 2097781, 215845303, 21224116, 195955007, 37583063, 210717238, 198601770, 72339128, 2033432, 219714776, 2021228, 2077901, 232630877, 1951587.

przedawnionych należności, działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych. W przypadku dziewięciu dłużników wnioski o odpisanie przedawnionych należności na łączną kwotę 15 526,2 tys. zł, tj. 8,8% kwoty należności objętej próbą, opracowano z opóźnieniem. W przypadku trzech dłużników II O/ZUS w sposób długotrwały prowadził postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek. Szczegóły opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 179-196, t. III str. 1-351, 438)

**2.2.1.** W latach 2019-2022 II O/ZUS zawarł łącznie 6402 umowy o rozłożenie na raty / odroczenie terminu płatności<sup>66</sup> na łączną kwotę 571 410,9 tys. zł oraz 4183 umowy na podstawie ustawy o COVID-19 na łączną kwotę 296 215,2 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 435)

Wskaźnik kompletności wniosków obniżył się – w IV kw. 2019 r. kształtował się na poziomie 86,83%, a w IV kw. 2022 r. – 81,54%. Natomiast terminowość obsługi wniosków wyniosła 92,17% w IV kw. 2019 r. i 96,13% w IV kw. 2022 r. Stopień należności objęty dobrowolną formą spłaty kształtował się na poziomie w 2019 r. – 5,61%, w 2020 r. – 4,85% i w II kw. 2021 r. – 5,05%. W związku ze zmianą niektórych wskaźników<sup>67</sup> od 2021 r. wprowadzono wskaźnik pn. efektywność zawieranych układów ratalnych, który w IV kw. 2021 r. kształtował się na poziomie 97,53%, a w IV kw. 2022 r. – 98,38%.

(akta kontroli t. III str. 441)

**2.2.2.** Szczegółową kontrolą w zakresie przyznawania i realizacji ulg objęto dziewięciu dłużników<sup>68</sup>, tj. 100% z próby objętej kontrolą, z którymi II O/ZUS, w okresie objętym kontrolą, zawarł umowy o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności. Ogółem z tymi dłużnikami zawarto 130 umów wraz z aneksami o rozłożenie na raty należności z tytułu składek lub o odroczenie terminu płatności na łączną kwotę 226 338,8 tys. zł. W wyniku zawartych z ww. płatnikami umów odzyskano łącznie 101 134,0 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 106-107, 165-207, 210-220, 244-249, 261-264, 268-271, 275-278, 283-290)

Wnioski dłużników o rozłożenie płatności na raty lub odroczenie terminu płatności uzasadnione były trudną sytuacją, w tym od 2020 r. spowodowaną skutkami COVID-19. Ulgi przyznano na podstawie art. 29 ust. 1 i 1a ustawy o sus oraz na podstawie art.15zb ustawy o COVID-19, uwzględniając postanowienia obowiązujące w wewnętrznej Procedury do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń<sup>69</sup>, w szczególności w zakresie prawidłowości i rzetelności analizy finansowej płatnika. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznawania ulg.

(akta kontroli III str. 165-207, 210-220, 244-249, 261-264, 268-271, 275-278, 283-290)

Umowy zawierano niezwłocznie po akceptacji wniosku wewnętrznego, jednak w przypadku jednego dłużnika<sup>70</sup> dwie umowy o rozłożenie na raty zostały zawarte od trzech do 10 miesięcy po zaakceptowaniu wniosku wewnętrznego. I tak wniosek został pozytywnie rozpatrzony 17 kwietnia 2020 r., a umowę<sup>71</sup> zawarto 24 lutego 2021 r., tj. po 10 miesiącach. Kolejny wniosek uzyskał aprobatę 17 lipca 2020 r., a umowę<sup>72</sup> zawarto 16 października 2020 r., tj. po trzech miesiącach. Dyrektor II O/ZUS wyjaśniła, że opóźnienie w podpisaniu umowy wynikało z faktu, że obsługa

<sup>66</sup> Ulgi udzielone na podstawie ustawy o sus w oparciu o Procedurę 4.1 Obsługa ulg i umorzeń.

<sup>67</sup> Procedura do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń załącznik do zarządzenia nr 21 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 marca 2021 r.

<sup>68</sup> Z próby 41 dłużników opisanych w pkt. 2.1.3 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>69</sup> Załącznik nr 8 – Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń oraz Załącznik nr 3 – Instrukcja odraczania terminu płatności składek, umarzania i rozkładania na raty należności z tytułu składek oraz kosztów egzekucyjnych.

<sup>70</sup> ID płatnika: 236686662.

<sup>71</sup> Umowa nr 450400/00340/21.

<sup>72</sup> Umowa nr 4504/71/470/2020.

wniosku płatnika przypadła na szczytowy okres pandemii. Wydział RED prowadził równoległe obsługę wniosków o udzielenie ulg lub umorzenie na zasadach ogólnych oraz wniosków o udzielenie ulg na podstawie ustawy o COVID-19. Jednocześnie niedobór pracowników kształtował się na poziomie ponad 13%.

(akta kontroli III str. 165-207, 210-220, 244-249, 261-264, 268-271, 275-278, 283-290, 468-475)

Wpłaty z tytułu układów ratalnych i odroczone terminy płatności wpływały na ogół terminowo. W sytuacji opóźnień wysyłano pisma i automatycznie naliczono odsetki za zwłokę. W przypadku trzech płatników stwierdzono, że nie dochowano standardów jakości i częstotliwości, tj. nie monitorowano w terminie ulg (układu ratalnego), co było niezgodne ze standardami częstotliwości i jakości<sup>73</sup>. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli III str. 165-207, 210-220, 244-249, 261-264, 268-271, 275-278, 283-290)

**2.3.1.** W 2019 r. wystawiono 136 762<sup>74</sup> tytuły wykonawcze na kwotę 333 914,9 tys. zł, w 2020 r. - 70 630<sup>75</sup> na kwotę 157 422,7 tys. zł, w 2021 r. – 93 865<sup>76</sup> na kwotę 210 976,8 tys. zł i w 2022 r. – 101 588<sup>77</sup> na kwotę 392 887,2 tys. zł. Tytuły wykonawcze skierowane w ramach egzekucji własnej prowadzonej przez Dyrektora II O/ZUS stanowiły odpowiednio: 95,7%, 97,0%, 99,1% i 98,3%. W pozostałym zakresie tytuły wykonawcze kierowano do nus lub sądów. Kwoty objęte egzekucją własną wynosiły od 86,1% w 2022 r. do 98,1% w 2021 r. kwoty ogółem skierowanej do egzekucji<sup>78</sup>. Z związku ze zbiegiem egzekucji do innych organów egzekucyjnych przekazano 982 sprawy.

(akta kontroli t. III str. 435, 449-455)

Na podstawie decyzji przenoszącej odpowiedzialność za zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek II O/ZUS wystawił ogółem 632 tytuły wykonawcze na osoby trzecie na łączną kwotę 10 654,7 tys. zł oraz 65 tytułów wykonawczych na spadkobierców na łączną kwotę 63,7 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 432)

W wyniku realizacji tytułów wykonawczych odzyskane kwoty wyniosły: w 2019 r. – 112 522,7 tys. zł, 2020 r. – 40 642,0 tys. zł, 2021 r. – 47 791,0 tys. zł, 2022 r. – 70 184,3 tys. zł. Od osób trzecich i spadkobierców odzyskano kwotę ogółem 14,1 tys. zł. Kwoty odzyskane w ramach egzekucji własnej stanowiły od 77,3% w 2019 r. do 98,6% w 2021 r.<sup>79</sup> ogółem odzyskanej kwoty. Kwota odzyskanych należności w ramach egzekucji w stosunku do kwoty ogółem objętej tytułami wykonawczymi kształtowała się od 33,7% w 2019 r. do 17,9% w 2022 r.<sup>80</sup>. Zastępca Dyrektora II O/ZUS wyjaśniła, że wpływy z egzekucji prowadzonej w ramach egzekucji własnej uzależnione są od kondycji finansowej płatników składek, na którą negatywny wpływ miał okres pandemii COVID-19, o czym świadczy wzrost liczby procedowanych postępowań upadłościowych ze 127 w 2019 r. do 218 w 2022 r., tj. wzrost o 71,7%.

(akta kontroli t. III str. 432, 435)

<sup>73</sup> Załącznik nr 3 – Instrukcja analizy konta płatnika do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika – saldo i rozliczenia na kontach płatników, którym została udzielona ulga powinno być analizowane nie rzadziej niż raz na miesiąc.

<sup>74</sup> Wystawiono 130 829 tytułów wykonawczych w ramach egzekucji własnej ZUS, 5465 skierowano do naczelnika urzędu skarbowego (dalej: nus) i 468 do egzekucji sądowej.

<sup>75</sup> Wystawiono 68 486 tytułów wykonawczych w ramach egzekucji własnej ZUS, 1874 skierowano do nus i 270 do egzekucji sądowej.

<sup>76</sup> Wystawiono 93 031 tytułów wykonawczych w ramach egzekucji własnej ZUS, 645 skierowano do nus i 189 do egzekucji sądowej.

<sup>77</sup> Wystawiono 99 861 tytułów wykonawczych w ramach egzekucji własnej ZUS, 674 skierowano do nus i 1053 do egzekucji sądowej.

<sup>78</sup> W 2019 r. – 92,3%, 2020 r. – 89,7%.

<sup>79</sup> W 2020 r. – 93,1%, 2022 r. – 91,4%.

<sup>80</sup> W 2020 r. – 25,8%, 2021 r. – 22,7%.

W latach 2019-2022 II O/ZUS skierował do sądu ogółem 8075 wniosków o wpis hipoteki przymusowej na łączną kwotę 212 093,8 tys. zł. Do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej skierowano ogółem 1142 wnioski o ustanowienie zastawu skarbowego na łączną kwotę 19 109,8 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 441)

W Procedurze do procesu 4.2 Przymusowe dochodzenie należności określono wskaźniki pn.: efektywność egzekucji<sup>81</sup>, którego wartość w IV kw. kształtowała się na poziomie: w 2019 r. – 41,83%, 2020 r. – 36,86%, 2021 r. – 28,55% i 2022 r. – 26,6%. Pomimo wzrostu w 2022 r. kwot objętych egzekucją o 17,7% w porównaniu do 2019 r. wskaźnik efektywności egzekucji miał tendencję spadkową. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w przypadku miernika efektywności egzekucji wpływ na jego wartość mają zarówno czynniki wewnętrzne (należności skierowane do egzekucji w ciągu 18 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji), jak i czynniki zewnętrzne, tj. kwoty ściągnięte przez organ egzekucyjny (należności odzyskane w ciągu 21 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji, czyli sumy kwot ściągniętych przez organ egzekucyjny oraz dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji). Spadek dyscypliny płatniczej oraz pogarszająca się sytuacja finansowa płatników składek przełożyły się na wydłużenie czasu potrzebnego na wyegzekwowanie należności.

(akta kontroli t. III str. 418-429, 438, 441)

Terminowość wystawiania tytułów wykonawczych w IV kw. kształtowała się na poziomie: w 2019 r. – 67,05%, 2020 r. – 58,63%, 2021 r. 63,44% i 2022 r. – 62,5% i również miała tendencję spadkową. Spowodowane było to ograniczeniem działań przedegzekucyjnych w związku z pandemią. W celu poprawy sytuacji wdrożono zmiany w organizacji pracy, polegające na alokacji zadań i pracowników w ramach podległych TJO.

(akta kontroli III str. 441)

**2.3.2.** Szczegółową kontrolą w zakresie prawidłowości przymusowego dochodzenia należności, ustalania składników majątkowych i dokonywania zabezpieczenia, objęto 11 dłużników<sup>82</sup>, tj. 100% z próby objętej kontrolą wobec których II O/ZUS prowadził postępowanie egzekucyjne. Wobec tych dłużników wystawiono 412 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 42 739,6 tys. zł. Od czterech dłużników odzyskano 928,6 tys. zł, tj. 2,2% dochodzonych należności objętych kontrolą, a pozostałą kwotę 19 567,7 tys. zł nadal dochodzono, tj. 45,8% dochodzonych należności objętych kontrolą. Należności od dwóch dłużników<sup>83</sup> w kwocie 11 920,1 tys. zł, tj. 27,9% dochodzonej kwoty, zgłoszono jako wierzytelności do masy upadłości. Od pięciu dłużników z kwoty 10 323,2 tys. zł objętej egzekucją nie odzyskano żadnych środków (24,2% dochodzonych należności objętych kontrolą).

(akta kontroli t. III str. 106-122, 143-173, 221-249, 255-260, 438)

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania majątku dłużników i ustanawiania zabezpieczeń należności oraz przenoszenia odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek na osoby trzecie czy przekazywania postępowań nus oraz do egzekucji sądowej. Analizy stanu majątkowego dłużnika dokonywano w oparciu o akta płatnika oraz informacje znajdujące się w aplikacjach stanowiących elementy Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS. Weryfikując stan majątkowy dłużnika pracownicy II O/ZUS posiłkowali się informacjami zawartymi

<sup>81</sup> Suma kwot ściągniętych przez organ egzekucyjny oraz dobrowolnych wpłat dokonanych po wszczęciu egzekucji do należności skierowanych do egzekucji w ciągu 18 miesięcy od daty wszczęcia egzekucji pomniejszonych o kwoty tytułów wykonawczych wstrzymanych na skutek układów ratalnych i odroczeń terminów płatności i wycofanych lub zwróconych bez realizacji.

<sup>82</sup> Z próby 41 dłużników opisanych w pkt. 2.1.3 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>83</sup> Nr ID: 2097781 i 213285641.

w zewnętrznych elektronicznych bazach danych m.in. w takich jak OGNIVO<sup>84</sup>, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Elektronicznych Księgach Wieczystych, CEIDG oraz KRS. Podejmowano działania przewidziane prawem oraz procedurami ZUS<sup>85</sup>. Stwierdzono jednak, że pomimo podejmowanych działań, II O/ZUS nie dochował wewnętrznych procedur ZUS, tj. w przypadku pięciu z 11 badanych płatników nie podjęto działań predezekucyjnych oraz egzekucyjnych z częstotliwością określoną w Procedurze 3.1 Obsługa salda konta płatnika i 4.2 Przymusowe dochodzenie należności. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. III str. 106-122, 143-173, 221-249, 255-260)

**2.4.** W latach 2019-2022 II O/ZUS umorzył należności z tytułu składek w kwocie 8122,9 tys. zł (2019 r. – 2150,3 tys. zł, 2020 r. – 2027,6 tys. zł, 2021 r. – 1801,4 tys. zł, 2022 r. – 2143,6 tys. zł) na podstawie 242 decyzji<sup>86</sup> (2019 r. – 72, 2020 r. – 71, 2021 r. – 61, 2022 r. – 38).

(akta kontroli t. III str.435)

Szczegółowym badaniem objęto pięciu dłużników<sup>87</sup>, którym umorzono należności na kwotę 845,8 tys. zł, tj. 10,4% kwoty umorzeń (trzy umorzenia na podstawie ustawy o sus, dwa na podstawie ustawy abolicyjnej). W przypadku trzech dłużników decyzje o umorzeniu wydano na wniosek płatnika / spadkobiercy, a w przypadku dwóch dłużników na podstawie zlecenia wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie umorzenia należności z tytułu składek. W przypadku trzech spraw sporządzono wnioski wewnętrzne, w których dokonano m.in. analizy finansowej dłużnika, przesłanek całkowitej nieściągalności, a w przypadku spraw rozpatrywanych na podstawie ustawy abolicyjnej dodatkowo weryfikowano spełnianie warunków umorzenia należności<sup>88</sup>.

W jednym przypadku postępowanie w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na podstawie ustawy abolicyjnej prowadzono z naruszeniem art. 35 § 1 i 3 kpa. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli III str. 487, 489-492)

**2.5.** W latach 2019-2022 sporządzono ogółem 30 228 wniosków o odpisanie przedawnionych należności<sup>89</sup> na kwotę ogółem 234 378,9 tys. zł. Według przyczyn przedawnień najwyższych odpisów dokonano w kategorii „upadłość / likwidacja (w tym upadłość ogłoszona przed 2003 r.)” na łączną kwotę 73 778,1 tys. zł, tj. 31,5% ogółem przedawnionych należności. Z powodu niepodjęcia przez ZUS działań odpisano kwotę ogółem 23 142,8 tys. zł, tj. 9,9% ogółem przedawnionych należności. Prowadzona przez Wydział RKS ewidencja zatwierdzonych wniosków o odpisanie przedawnionych

<sup>84</sup> Ognivo – system umożliwiający sprawną i bezpieczną komunikację online pomiędzy bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz podmiotami finansowymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową i tajemnicą zawodową SKOK, tzn. sądowymi i administracyjnymi organami egzekucyjnymi.

<sup>85</sup> Procedura 4.2 Przymusowe dochodzenie należności i 4.3 Zabezpieczenia należności, sankcje i inne środki dyscyplinujące.

<sup>86</sup> Decyzje wydawane na podstawie art. 28 ustawy o sus oraz art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (Dz. U. poz. 1551) – utraciła moc z dniem 15 stycznia 2015 r.; dalej: ustawa abolicyjna.

<sup>87</sup> Z próby 41 dłużników opisanych w pkt. 2.1.3 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>88</sup> Nieposiadanie na dzień wydania decyzji niepodlegających umorzeniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP, FGŚP oraz na FEP, za okres od dnia 1 stycznia 1999 r., do opłacenia których zobowiązana jest osoba prowadząca pozarolniczą działalność oraz należnych od tych składek odsetek za zwłokę, opłat prolongacyjnych, kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, a także kosztów egzekucyjnych naliczonych przez dyrektora oddziału ZUS, naczelnika urzędu skarbowego lub komornika sądowego.

<sup>89</sup> Obejmują: składki, koszty upomnień, koszty egzekucyjne, opłaty dodatkowe, odsetki.

należności była zgodna z wymogami określonymi w *Instrukcji ustalania i odpisywania należności przedawnionych*<sup>90</sup>.

(akta kontroli t. III str. 15)

Szczegółową kontrolą w zakresie prawidłowości odpisywania przedawnionych należności objęto 15 dłużników<sup>91</sup>, którym z powodu przedawnienia na podstawie 27 wniosków odpisano należności na łączną kwotę 15 669,8 tys. zł, tj. 6,7% kwoty ogółem odpisanych przedawnionych należności. Wnioski zostały opracowane i podpisane zgodnie z wymogami określonymi w *Instrukcji ustalania i odpisywania należności przedawnionych*. Wnioski o odpisanie przedawnionych należności opracowano od jednego dnia do ponad 13 lat od daty przedawnienia należności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku ośmiu płatników odpisano przedawnione należności na łączną kwotę 186,0 tys. zł z powodu nie podjęcia działań ukierunkowanych na odzyskanie należności. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli t. IV str. 227-457)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 15 dłużników<sup>92</sup> (z 41) objętych kontrolą nie dochowano procedur wewnętrznych ZUS, w szczególności w zakresie kompleksowej obsługi konta płatnika, działań zapobiegających przedawnieniom należności, odpisywania przedawnionych należności, działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych. I tak:

- w przypadku trzech dłużników<sup>93</sup>, którym została udzielona ulga nie analizowano salda i rozliczenia nie rzadziej niż raz na miesiąc, a przerwy wynosiły od dwóch do dziewięciu miesięcy, przy czym przerwy w 2019 r. trwały do dwóch miesięcy, w latach 2020-2021 r. od dwóch do trzech miesięcy, w 2022 r. – od dwóch do dziewięciu miesięcy, co było niedochowaniem standardu jakości oraz standardu częstotliwości<sup>94</sup>;
- w przypadku dziewięciu dłużników<sup>95</sup> wnioski o odpisanie przedawnionych należności na łączną kwotę 15 526,2 tys. zł, tj. 8,8% kwoty należności objętej próbą, opracowano od siedmiu miesięcy do ponad 13 lat<sup>96</sup> od upływu terminu przedawnienia / skorygowania dokumentów rozliczeniowych, co było niedochowaniem standardu jakości w zakresie odpisania należności przedawnionych oraz standardu częstotliwości – konto płatnika z saldem Wn należy analizować nie rzadziej niż raz na trzy miesiące;
- w przypadku 10 dłużników<sup>97</sup> nie podjęto działań przedegzekucyjnych lub podjęto je z niewłaściwą częstotliwością. I tak: u ośmiu dłużników<sup>98</sup> odpisano przedawnione należności na łączną kwotę 186,0 tys. zł z powodu niepodjęcia działań

<sup>90</sup> Załącznik nr 4 do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika – zarządzenie nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

<sup>91</sup> Z próby 41 dłużników opisanych w pkt. 2.1.3 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>92</sup> Liczba płatników nie sumuje się – ten sam płatnik może występować kilkakrotnie.

<sup>93</sup> ID płatnika: 2004108, 2097781, 215845303.

<sup>94</sup> Zarządzenie nr 28 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika (załącznik nr 3 Instrukcja obsługi salda płatnika na podstawie rozliczenia SEKiF) oraz zarządzenie nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika (załącznik nr 3 Instrukcja analizy konta płatnika).

<sup>95</sup> ID płatnika: 212214116, 195955007, 37583063, 210717238, 198601770, 72339128, 2033432, 219714776, 2021228.

<sup>96</sup> Nr wniosku 450400/RKS/71/1358/2022P – należność z tytułu składek uległa przedawnieniu 16 lutego 2009 r., a wniosek o odpisanie przedawnionych należności sporządzono 1 lipca 2022 r.

<sup>97</sup> ID płatnika: 2077901, 232630877, 212214116, 195955007, 37583063, 210717238, 198601770, 72339128, 2033432, 2197144776.

<sup>98</sup> ID płatnika: 212214116, 195955007, 37583063, 210717238, 198601770, 72339128, 2033432, 2197144776



przedegzekucyjnych. W przypadku pięciu dłużników<sup>99</sup> (z ośmiu) należności na łączną kwotę 1,1 tys. zł<sup>100</sup> nie zostały skierowane do postępowania egzekucyjnego ze względu na niewielkie kwoty zadłużenia, co było niezgodne z zasadami określonymi w pkt IV ust. 5 załącznika nr 3 – Instrukcja egzekucji administracyjnej do Procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności, zgodnie z którymi obowiązek niezwłocznego wystawienia tytułu wykonawczego dotyczy m.in. należności w niższej wysokości, która nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, o ile do upływu terminu ich przedawnienia pozostało mniej niż sześć miesięcy. Natomiast w przypadku trzech (z ośmiu) dłużników<sup>101</sup> na łączną kwotę 184,9 tys. zł nie podjęto działań zmierzających do odzyskania należności.

U dwóch dłużników<sup>102</sup> (z 10) od dnia wymagalności składek do wystawienia upomnień minęło od 94 do 1139 dni, pomimo że w przypadku nieuregulowania zaległości przez płatnika należy nie później niż do 90 dni od dnia wymagalności składek prowadzić dalsze działania zgodnie z Procedurą do procesu 4.2 Przymusowe dochodzenie należności<sup>103</sup>.

- w przypadku czterech dłużników<sup>104</sup> od daty doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego minęło od 51 do 264 dni, pomimo że postępowanie egzekucyjne powinno być wszczęte nie później niż w okresie 45 dni od dnia doręczenia upomnienia<sup>105</sup>;

(akta kontroli t. III str. 114-122, 143-149, 159-164, 235-243, 255-260, 275-278, 283-290, 299-369; t. IV str. 227-487)

Dyrektor II O/ZUS wyjaśniła, że Oddział plasuje się w czołówce Oddziałów pod względem obciążenia pracą, a główną przyczyną opóźnień w realizacji zadań jest duża fluktuacja kadr, która pomimo podejmowanych działań nie uległa poprawie. W latach 2020-2021 działania Oddziału koncentrowały się na udzielaniu pomocy przedsiębiorcom mającym problemy finansowe spowodowane pandemią. W celu doprowadzenia do bieżącej, systematycznej obsługi zgodnie ze standardem jakości i częstotliwości konta płatników od 2018 r. objęte są PSP. Z uwagi na pandemię i konieczność zapewnienia realizacji priorytetowych zadań obsługa kont nieaktywnych nie mogła być realizowana zgodnie z pierwotnymi założeniami. Aktualnie obsługa kont nieaktywnych jest kontynuowana przez wyodrębniony jeden zespół w Inspektoracie Warszawa Praga Północ. Oddział przystąpił również do pilotażu obsługi narzędzia wspomagającego Referenta ds. rozliczeń w zakresie monitorowania układów ratalnych. W ocenie NIK obecne trudności kadrowe nie mają uzasadnienia dla opóźnień, nawet ponad 13-letnich, w podejmowaniu zadań, które mają zapewnić rzetelność i kompletność danych gromadzonych m.in. na kontach płatników.

(akta kontroli t. IV str. 245-268, 386-392, 440-442, 458-467)

Dyrektor II O/ZUS wyjaśniła, że w przypadku spraw, w których jako przyczynę przedawnienia wskazano „kwota niedojrzała do egzekucji” Oddział nie podjął kont do obsługi z uwagi na problemy kadrowe i konieczność realizacji zadań priorytetowych. W odniesieniu do spraw, w których jako przyczynę przedawnienia wskazano „brak działań” – w jednym przypadku<sup>106</sup> w związku z brakiem skutecznego doręczenia korespondencji nie było możliwości wdrożenia postępowania egzekucyjnego, w drugim

<sup>99</sup> ID płatnika: 212214116, 195955007, 37583063, 210717238, 2197144776.

<sup>100</sup> Nr wniosków: 450400/RKS/71/1641/2022P na kwotę 425,05 zł, 450400/RKS/71/604/2021P na kwotę 219,69 zł, 450200/71/38/2020-RKS-5311150690 na kwotę 181,81 zł, 450400/RKS/71/2702/2019P na kwotę 179,05 zł, 450400/RKS/71/469/2020/P na kwotę 80,69 zł.

<sup>101</sup> ID płatnika: 198601770, 72339128, 2033432.

<sup>102</sup> ID płatnika: 2077901, 232630877.

<sup>103</sup> Załącznik nr 5 – Instrukcja likwidacji zadłużenia do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika.

<sup>104</sup> ID płatnika: 219714776, 215845303, 1951587, 2077901.

<sup>105</sup> Załącznik nr 3 – Instrukcja egzekucji administracyjnej do Procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

<sup>106</sup> Nr wniosku 865/2020 na kwotę 83,3 tys. zł.

przypadku<sup>107</sup> w tytule wykonawczym nieprawidłowo wskazano okres należności i ze względu na błąd formalny tytuł wykonawczy został umorzony, w trzecim przypadku<sup>108</sup> upłynął termin na dochodzenie składek. Konta były ujęte w realizowanym PSP i przedawnione należności zostały odpisane.

NIK zwraca uwagę, że przedawnione należności dotyczyły lat 2000-2014 – II O/ZUS mógł odpowiednio wcześniej podjąć działania w celu odzyskania należności.

(akta kontroli t. III str. 352-417)

**2.** W przypadku dziewięciu dłużników<sup>109</sup> nie zapewniono rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach płatników składek zgodnie z art. 34 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o sus oraz naruszono art. 20 ust. 1 uor, zgodnie z którym w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego należy ująć każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

II O/ZUS sporządził wnioski o odpisanie przedawnionych należności na łączną kwotę 15 526,2 tys. zł, tj. 8,8% kwoty należności objętej próbą, w okresie od siedmiu miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia / skorygowania dokumentów rozliczeniowych.

Dyrektor II O/ZUS wskazała, że główną przyczyną opóźnień w realizacji zadań jest duża fluktuacja kadr, która pomimo podejmowanych działań nie uległa poprawie. W celu doprowadzenia do bieżącej, systematycznej obsługi zgodnie ze standardem jakości i częstotliwości konta płatników od 2018 r. objęte są PSP. Z uwagi na pandemię i konieczność zapewnienia realizacji priorytetowych zadań obsługa kont nieaktywnych nie mogła być realizowana zgodnie z pierwotnymi założeniami.

W ocenie NIK obecne trudności kadrowe nie mają uzasadnienia dla opóźnień w podejmowaniu zadań, które mają zapewnić rzetelność i kompletność danych gromadzonych m.in. na kontach płatników.

(akta kontroli t. III str. 352-417)

**3.** W przypadku czterech dłużników<sup>110</sup> (z 41) prowadzono postępowanie w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek oraz w sprawie umorzenia należności z tytułu składek z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa. II O/ZUS nie poinformował dłużników o niezakończeniu spraw w terminie i nie wyznaczył nowych terminów zakończenia spraw, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa. I tak:

- w przypadku trzech dłużników<sup>111</sup> od wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości należności z tytułu składek do dnia wydania decyzji o zadłużeniu upłynęło od siedmiu do 24 miesięcy<sup>112</sup>.

Dyrektor II O/ZUS wyjaśniła, że znaczący wpływ na zaistniałą sytuację miała sytuacja kadrowa, duży odsetek niedoświadczonej kadry, spiętrzenie zadań realizowanych w ramach Tarczy antykryzysowej, co spowodowało dużą liczbą kont do obsługi. Doprowadziło to do opóźnień w podejmowaniu działań przedegzekucyjnych. W celu zapewnienia terminowej realizacji zadań analizowano obciążenie pracą pracowników w poszczególnych jednostkach terenowych (TJO) oraz strukturę poszczególnych komórek z uwzględnieniem potencjału merytorycznego. W wyniku analiz dokonano zmian organizacji pracy

<sup>107</sup> Nr wniosku 450400/RKS/71/93/2021P na kwotę 100,9 tys. zł.

<sup>108</sup> Nr wniosku 450400/RKS/71/1358/2022P na kwotę 694,62 zł.

<sup>109</sup> ID płatnika: 212214116, 195955007, 37583063, 210717238, 198601770, 72339128, 2033432, 219714776, 2021228.

<sup>110</sup> ID płatnika: 215845303, 219714776, 2077901, 1529029.

<sup>111</sup> ID płatnika: 215845303, 219714776, 2077901.

<sup>112</sup> U płatnika o ID: 215845303 – od wszczęcia postępowań do wydania decyzji o zadłużeniu minęło 12 miesięcy, u płatnika o ID: 219714776 w trzech postępowaniach – 16, 17 i 24 miesiące, u płatnika o ID: 2077901 – siedem miesięcy.

w komórkach, przeprowadzono migrację kont pomiędzy TJO oraz czasowo oddelegowano pracowników pomiędzy komórkami dochodowymi w celu wsparcia najbardziej obciążonych obszarów działania.

(akta kontroli t. IV str. 365-366, 403-405)

- w jednym przypadku<sup>113</sup> (z 41) decyzję o umorzeniu należności z tytułu składek, na podstawie ustawy abolicyjnej, w łącznej kwocie 54,6 tys. zł wydano 7 maja 2020 r., tj. po prawie 14 miesiącach od spłaty ostatniej raty należności niepodlegających umorzeniu (15 marca 2019 r.), co naruszało art. 35 § 1 i 3 kpa. Postanowienie o zakończeniu postępowania w zakresie wydania decyzji o umorzeniu należności wysłano do dłużnika 26 lutego 2020 r., tj. po ponad 11 miesiącach od spełnienia warunku umorzenia. Wniosek wewnętrzny po spełnieniu warunków umorzenia został sporządzony: w części F – *Decyzja określająca warunki umorzenia* 2 kwietnia 2019 r. – wskazano w niej nr i daty wydania, doręczenia, uprawomocnienia się decyzji określającej warunki umorzenia oraz termin spłaty należności niepodlegających umorzeniu, w części G – *Informacja dotycząca stanu należności po upływie terminu spłaty* 26 lutego 2020 r. – udzielono odpowiedzi na pytanie „Czy według stanu na dzień 15.03.2019 r. na koncie płatnika figurują należności niepodlegające umorzeniu za okres od 01.01.1999 r.” zaznaczając „x” przy „nie”, w części H – *Decyzja w sprawie umorzenia należności* – brak daty, wskazano, że dłużnik spełnił warunki umorzenia, propozycję rozstrzygnięcia (umorzenie należności) oraz uzasadnienie. Wniosek zaakceptowano 7 maja 2020 r., wydając w tym samym dniu decyzję o umorzeniu.

Dyrektor II O/ZUS wyjaśniła, że w 2019 r. w jednostce, w której realizowano wniosek była bardzo trudna sytuacja kadrowa w związku z odejściem pięciu doświadczonych pracowników i kierownika Wydziału, co stanowiło odpływ 1/3 stanu osobowego Wydziału. Sytuacja kadrowa wpłynęła na to, że na jednego pracownika przypadało do obsługi 1900 kont. Trudną sytuację pogłębiły długotrwałe nieobecności. Wskazane okoliczności wymusiły priorytetyzację zadań, tj. obsługę kont w celu zapobieżenia przedawnieniu należności oraz działania prewencyjne.

(akta kontroli t. III str. 493-513, 599, 605-607)

W żadnym z powyższych przypadków II O/ZUS nie poinformował dłużników o niezakończeniu postępowań w terminie i nie wyznaczył nowych terminów zakończenia postępowania, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa.

W ocenie NIK trudności kadrowe nie stanowią uzasadnienia dla zwłoki w prowadzeniu postępowań administracyjnych, tym bardziej, że do zadań II O/ZUS należy prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek oraz zapewnienie rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach płatników składek.

(akta kontroli t. III str. 123-142, 365-366, 403-405; t. IV str. 488-603)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Oddział na ogół z właściwą częstotliwością weryfikował stan kont płatników z zadłużeniem i dochodził należności. Jednak wartość wskaźnika pn. poprawność obsługi kont płatników składek była niższa od wartości docelowej 85% i kształtowała się na poziomie 83,05% w IV kw. 2022 r. Prawdopodobnie udzielano ulg w spłacie należności, a efektywność zawieranych układów ratalnych kształtowała się na poziomie 97,53% w IV kw. 2021 r. i 98,38% w IV kw. 2022 r.

W wyniku podjętych działań naprawczych Oddział podniósł wartość wskaźnika skuteczności dochodzenia należności z tytułu składek z 82,57% w IV kw. 2019 r. do 84,05% w IV kw. 2022 r., osiągając tym samym poziom określony w procedurach ZUS i PSP. Pomimo tendencji wzrostowej wskaźnika dochodzenia należności za ostatnie pięć

<sup>113</sup> ID płatnika 1529029.

lat – z poziomu 78,08% na 31 grudnia 2019 r. do 82,81% na 31 grudnia 2022 r. nie osiągnięto docelowego poziomu 90%.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedochowania procedur wewnętrznych ZUS w zakresie obsługi kont 15 z 41 dłużników objętych badaniem NIK, w szczególności wobec których prowadzono działania egzekucyjne oraz u których doszło do przedawnienia należności. W przypadku dziewięciu dłużników z 41 objętych badaniem NIK wnioski o odpisanie przedawnionych należności na kwotę 15 526,2 tys. zł, tj. 8,8% kwoty należności objętej próbą, sporządzono w okresie od siedmiu miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia / skorygowania dokumentów rozliczeniowych, co było niezgodne z art. 34 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o sus oraz art. 20 ust. 1 uor. W przypadku ośmiu dłużników (z 41) z powodu braku działań ZUS przedawniono należności w kwocie 186,0 tys. zł. W przypadku czterech z 41 dłużników objętych badaniem NIK, w sposób przewlekły prowadzono postępowanie administracyjne, a przekroczenia terminu wynosiły od siedmiu do 24 miesięcy.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Ujmowanie zdarzeń dotyczących odpisywania przedawnionych należności w sposób zapewniający rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach płatników zgodnie z ustawą o sus i w terminach wynikających z uor.
2. Realizowanie kompleksowej obsługi konta płatnika zgodnie z wewnętrznymi regulacjami ZUS.
3. Prowadzenie postępowań administracyjnych w terminach wynikających z kpa.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora II Oddziału ZUS, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 6 wrzesień 2023 r.

Kontrolerzy  
Rafał Ostrowski  
Główny specjalista k.p.

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

/-/

.....  
*podpis*

Anna Żarek  
Doradca ekonomiczny

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

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

/-/

.....  
*podpis*