



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.010.01.2023

**Pani  
Anna Maćkowiak  
Dyrektor  
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych  
Oddział we Wrocławiu**

Zakład Ubezpieczeń Społecznych  
Oddział we Wrocławiu  
ul. Preflicza 11  
50-930 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.154.2023  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 13 listopada 2023 r

P/23/032 – „Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu <sup>1</sup> , ul. Pretficza 11, 50-930 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Maćkowiak, Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział we Wrocławiu <sup>2</sup> od 1 stycznia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Burtowski – Dyrektor w okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 5 lutego 2021 r. oraz Mariusz Jaroniewski – p.o. Dyrektora w okresie od 8 lutego do 31 grudnia 2021 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	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1) Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/63/2023 z dnia 6 kwietnia 2023 r. 2) Bernard Sosulski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/67/2023 z dnia 14 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Oddział.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Oddział podejmował czynności w związku z otrzymanymi zawiadomieniami o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w tak zwanej „szarej strefie”. Jednakże w przypadku 13 z 97 (13,4%) zawiadomień Państwowej Inspekcji Pracy o możliwości naruszenia przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych, nie podjął czynności ukierunkowanych na ustalenie stanu faktycznego. W trakcie prowadzonych kontroli Oddział weryfikował prawidłowość podstaw do uzyskania ulg w składkach, w tym udzielonych 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>5</sup>. Zakres przeprowadzonych kontroli był zgodny z wytycznymi Głównego Inspektora Kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Oddział, co do zasady wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. Zbadane w toku kontroli postępowania przedegzekucyjne i egzekucyjne oraz stosowanie sankcji w większości zostały przeprowadzone prawidłowo. Jednakże wbrew obowiązującym procedurom: [1] nie wykonywano analizy konta płatnika z zadłużeniem z wymaganą częstotliwością (w przypadku siedmiu z 13 badanych płatników), [2] opieszale wykonywano czynności w postępowaniu przedegzekucyjnym (17 upomnień wydanych nieterminowo) i egzekucyjnym (18 tytułów wykonawczych wydanych nieterminowo) oraz [3] nieterminowo monitorowano udzielone ulgi w spłacie należności (w siedmiu przypadkach). Ponadto, w dwóch na osiem zbadanych przypadków brak podjętych działań przez Oddział skutkowało przedawnieniem należności w łącznej wysokości 88,5 tys. zł.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

#### 1.1. W kontrolowanym okresie:

- liczba kont aktywnych płatników zarejestrowanych na terenie Oddziału wzrosła z 110 750 według stanu na 1 stycznia 2019 r. do 131 596 według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.,
- liczba kont nieaktywnych płatników wzrosła z 177 082 według stanu na 1 stycznia 2019 r. do 192 368 według stanu na 31 grudnia 2020 r., a następnie spadła do 123 380 płatników według stanu na 31 grudnia 2022 r.,
- liczba nowo zarejestrowanych płatników wynosiła od 18 983 w 2020 r. do 25 849 w 2022 r.<sup>7</sup>,
- liczba wyrejestrowanych płatników wynosiła od 13 990 w 2020 r. do 19 140 w 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 105-113; tom II, str. 140-154)

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm. Dalej: ustawa COVID.

<sup>6</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>7</sup> W tym zarejestrowane osoby fizyczne to odpowiednio 16 068 i 21 509 płatników, a osoby prawne to odpowiednio 2915 i 4340 płatników.

Oddział w latach 2019-2022 otrzymał od naczelników urzędów skarbowych trzy informacje o podejrzeniach niespełniania obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, tj. działania w tak zwanej „szarej strefie”, z czego w dwóch sprawach postępowanie administracyjne zostało zakończone. Postępowanie w pierwszej ze spraw zostało wszczęte pismem z 27 października 2022 r. i zakończyło się wydaniem decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym w okresie od 15 września 2018 r. do 15 stycznia 2019 r. W drugiej ze spraw zostało wszczęte 11 kwietnia 2022 r. i zakończyło się wydaniem decyzji stwierdzającej podleganie ubezpieczeniom społecznym w okresie od 15 września 2018 r. do 15 stycznia 2019 r. Adresaci nie wykonali wyżej wskazanych decyzji (decyzje nie zostały odebrane przez strony). W odniesieniu do trzeciej ze spraw Oddział otrzymał informacje o prowadzeniu działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej<sup>8</sup> od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Trzebnicy 10 stycznia 2022 r., a 10 maja 2022 r. Dyrektor Oddziału zwróciła się z pismem do Ministerstwa Rozwoju o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i dokonanie wpisu do CEiDG zgodnie z ustaleniami Naczelnika Urzędu Skarbowego w Trzebnicy. Do 18 maja 2023 r. nie otrzymano informacji o efektach postępowania, a 22 sierpnia 2022 r. podjęto bezskuteczną próbę kontaktu z płatnikiem. Na dzień zakończenia kontroli NIK<sup>9</sup> sprawa ta nie została zakończona.

(akta kontroli: tom I, str. 252-255)

W związku z przeprowadzonymi przez Oddział kontrolami nie stwierdzono przypadków działania w tak zwanej „szarej strefie”.

(akta kontroli: tom I, str. 12)

W latach 2019-2020 płatnicy, na podstawie ustawy COVID wnioskowali o zwolnienie z płacenia składek. Dotyczyło to następującej liczby okresów: 181 010 okresów (marzec-maj 2020 r.) na kwotę zwolnienia 495 659,0 tys. zł<sup>10</sup>; 1 364 okresy (lipiec-sierpień 2020 r.) na kwotę zwolnienia 4 699,0 tys. zł<sup>11</sup>; 3 039 okresów (listopad 2020 r.) na kwotę zwolnienia 10 437,0 tys. zł<sup>12</sup>; 23 834 okresy (grudzień 2020 r.) na kwotę zwolnienia 79 823,0 tys. zł<sup>13</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 142-154)

Weryfikacja prawidłowości podstaw do uzyskania ulg w składkach dotyczących nieprowadzenia działalności gospodarczej przez poprzednie 60 miesięcy w przypadku korzystania z „ulgi na start” odbywała się przy wykorzystaniu aplikacji interakcyjnych – aplikacja Punkt Informacyjny. Wskazana ulga wynikała z art. 18 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>14</sup>. W aplikacji tej weryfikowane były okresy podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie poprzedzającym zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego w związku z możliwością skorzystania z „ulgi na start”. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości na koncie ubezpieczonego Oddział wszczynał postępowanie wyjaśniające zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Oddział nie weryfikował prawidłowości podstaw do zwolnienia w opłacaniu składek na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy COVID. Wskazany przepis zwalniał płatnika

<sup>8</sup> Dalej: CEiDG.

<sup>9</sup> Tj. 14 czerwca 2023 r.

<sup>10</sup> Na podstawie wniosków RDZ, zgodnie z art. 31zo ustawy COVID.

<sup>11</sup> Na podstawie wniosków RDZ-B, zgodnie z art. 31zo ust. 8 ustawy COVID.

<sup>12</sup> Na podstawie wniosków RDZ-B6, zgodnie z art. 31zo ust. 10 ustawy COVID.

<sup>13</sup> Na podstawie wniosku RDZ-B7, zgodnie z § 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). Akt ten został uchylony od 28 lutego 2021 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

składek prowadzącego działalność polegającą na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty, z obowiązku opłacania należnych składek na: ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r. Podstawą takiego zwolnienia był wniosek płatnika składek oraz zmniejszenie przychodu z działalności o co najmniej 40% w miesiącach: listopad 2020 r., grudzień 2020 r., styczeń 2021 r., luty 2021 r. lub marzec 2021 r., w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ds. dochodów Oddziału, weryfikacja spadku przychodów płatników składek, zgodnie z ustawą, ma się odbywać po zwolnieniu z obowiązku opłacania należnych składek. Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazała, że w 2023 r. ma się odbyć wdrożenie narzędzi do losowej weryfikacji złożonych wniosków.

(akta kontroli: tom I, str. 13)

Zakres przedmiotowy kontroli Oddziału u płatników składek przeprowadzanej na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>16</sup> obejmował: [1] prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenie społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych<sup>17</sup> oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; [2] ustalenie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu; [3] prawidłowość i terminowość opracowania wniosków o świadczenie emerytalne i rentowe; [4] wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych. Od 24 maja 2022 r., w związku ze zmianą procedury do procesu 5.1<sup>18</sup> kontroli płatnika składek, zakres kontroli został poszerzony o: [5] prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do ZUS we wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacania składek złożonego na podstawie ustawy COVID; [6] prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do ZUS we wniosku o świadczenie postojowe na podstawie ustawy COVID.

(akta kontroli: tom I, str. 99-100)

Oddział wskazał, że do najczęściej występujących nieprawidłowości związanych z przedawnieniem należności z tytułu składek, ze względu na brak kontroli u płatnika dłużej niż 60 miesięcy, należały: brak wykazania składek na ubezpieczenie społeczne przez płatnika składek będącego pracodawcą z tytułu umowy wykonywanej na rzecz własnego pracodawcy, zawartej z innym podmiotem; pozoracja zbiegu tytułów do ubezpieczeń i obejście przepisów prawa; zastępowanie umów zlecenie lub umów o świadczenie usług innymi tytułami wyłączonymi z obowiązku podlegania ubezpieczeniom. Najczęstsze nieprawidłowości dotyczące świadczeń postojowych oraz zwolnień z opłacania składek na podstawie przepisów ustawy COVID były związane z wykazywaniem we wnioskach i oświadczeniach danych niezgodnych ze stanem faktycznym wynikającym z dokumentów źródłowych<sup>19</sup>. Oddział przeprowadził w 2022 r. 239 kontroli obejmujących swym zakresem świadczenia postojowe oraz zwolnienia z opłacania składek.

(akta kontroli: tom I, str. 100-101)

W wyniku wyżej opisanych kontroli płatnicy składek zobowiązani byli do złożenia korekty deklaracji. Sposób obsługi wyników kontroli został przyjęty w wewnętrznej

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm. Dalej: ustawa o sus.

<sup>17</sup> Dalej: ZUS.

<sup>18</sup> Jest to wewnętrzna procedura ZUS regulująca prowadzenie kontroli u płatników składek.

<sup>19</sup> Między innymi z umowami zawartymi z pracownikami/zleceniobiorcami, listami płac.

procedurze do procesu kontroli płatnika składek oraz instrukcji, stanowiących załącznik do tej procedury<sup>20</sup>. Korekty te podlegały monitorowaniu w Kompleksowym Systemie Informatycznym<sup>21</sup>. W przypadku braku złożenia korekty lub jej niezgodności z ustaleniami kontroli przeprowadzano postępowanie administracyjne, zmierzające do wydania decyzji i dalszego monitorowania w systemie informatycznym.

(akta kontroli: tom I, str. 101-102)

Planowanie kontroli w Oddziale odbywało się na podstawie miesięcznych i rocznych planów kontroli sporządzonych zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Kontroli ZUS<sup>22</sup>. Projekt rocznego planu kontroli płatników składek na rok 2019 zakładał przeprowadzenie łącznie 1056 kontroli<sup>23</sup>, natomiast faktycznie zrealizowano<sup>24</sup> 1 080 kontroli<sup>25</sup>. Plan na 2020 r.<sup>26</sup> zakładał przeprowadzenie 1 224 kontroli<sup>27</sup>, natomiast faktycznie przeprowadzono 297 kontroli<sup>28</sup>. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że podstawowym powodem niewykonania zaplanowanych kontroli było wstrzymanie realizacji kontroli w związku z epidemią COVID-19.

Na 2021 r. zaplanowano<sup>29</sup> przeprowadzenie 915 kontroli<sup>30</sup>, z których zakończono 476 kontroli<sup>31</sup>. Według planu na 2022 r.<sup>32</sup>, zaplanowano przeprowadzenie 812 kontroli<sup>33</sup>, natomiast zrealizowano 859 kontroli<sup>34</sup>.

---

<sup>20</sup> Między innymi załącznik nr 8 – Instrukcja wydawania decyzji na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli płatnika składek.

<sup>21</sup> System informatyczny stosowany w ZUS, wspomagający jego działania.

<sup>22</sup> Dalej: GIK.

<sup>23</sup> W tym: 102 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych; 151 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych; 660 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 89 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 54 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>24</sup> Na podstawie sporządzonej przez Oddział kwartalnej informacji o wynikach kontroli płatników składek Z-8 na koniec czwartego kwartału 2019 r.

<sup>25</sup> Zakończono: 70 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od jednego do czterech ubezpieczonych; 83 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych; 120 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych; 714 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 59 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 34 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>26</sup> Sporządzony 19 listopada 2019 r.

<sup>27</sup> W tym: 100 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od jednego do czterech ubezpieczonych; 110 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych; 214 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych; 659 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 86 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 55 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>28</sup> W tym: 25 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od jednego do czterech ubezpieczonych; 11 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych; 17 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych; 218 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 17 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; dziewięć kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>29</sup> Plan sporządzony 19 listopada 2020 r.

<sup>30</sup> W tym: 810 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 60 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 45 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>31</sup> W tym: 18 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od jednego do czterech ubezpieczonych; 11 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych; 14 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych; 362 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 43 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 28 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>32</sup> Sporządzonego 22 listopada 2021 r., który uaktualniono 24 października 2022 r.

<sup>33</sup> W tym: 730 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 46 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 36 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

<sup>34</sup> W tym: 22 kontrole u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od jednego do czterech ubezpieczonych; sześć kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od pięciu do dziewięciu ubezpieczonych; 26 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 10 do 20 ubezpieczonych; 715 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 21 do 200 ubezpieczonych; 50 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń od 201 do 500 ubezpieczonych; 40 kontroli u płatników zgłaszających do ubezpieczeń 501 i więcej ubezpieczonych.

Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej 15 kontroli płatników składek z lat 2021-2022<sup>35</sup> wykazało, że: **[1]** w każdej z 15 przeprowadzonych kontroli wskazano naruszenia przepisów w zakresie prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenie społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązano ZUS oraz odnośnie zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, dotyczące m.in.: [a] niezadeklarowania składek na ubezpieczenie społeczne<sup>36</sup>, ubezpieczenie zdrowotne<sup>37</sup>, Fundusz Pracy<sup>38</sup> i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>39</sup> od przychodów z tytułu umów zleceń, uzyskanych przez 44 ubezpieczonych oraz niezadeklarowanie składek na FUS i FUZ od przychodów z tytułu umów zleceń uzyskanych przez 11 ubezpieczonych<sup>40</sup>; [b] naliczania składek na FUZ w nieprawidłowej wysokości; [c] błędnej wysokości zadeklarowanych składek na FP i FGŚP; [d] nienaliczenia lub błędnego naliczenia składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa; [e] nienaliczenia składek na ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie wypadkowe, ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie zdrowotne oraz FP i FGŚP od wynagrodzenia osiągniętego w zadeklarowanych miesiącach<sup>41</sup>; [f] niezadeklarowania składek na FUZ od wypłaconego wyrównania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy; [g] naliczenia składki na FUZ w niewłaściwej wysokości; [h] niezgłoszenia ubezpieczonej do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczenia rentowego i ubezpieczenia wypadkowego z tytułu zawartych umów zleceń; [i] zawyżenia składek na FUZ z tytułu zawartych z ubezpieczoną umów zleceń; [j] uwzględniania w podstawie wymiaru składek na FP i FGŚP przychodów osób, które ukończyły 55 lub 60 lat oraz uwzględnianie przychodów pracowników i zleceniobiorców, których miesięczne przychody były niższe od minimalnego wynagrodzenia; [k] niezgłoszenia do ubezpieczenia społecznego zleceniobiorcy; [l] nienaliczenia składek na ubezpieczenie społeczne za wskazane okresy; [ł] podwójnego zadeklarowania składki i podstawy składek na ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie wypadkowe i ubezpieczenie zdrowotne z tytułu zawartej umowy zlecenia; **[2]** w pięciu z 15 przeprowadzonych kontroli dotyczących prawidłowości ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacania tych świadczeń oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.: [a] nadpłaty zasiłku – świadczenia rehabilitacyjnego; [b] bezpodstawnego rozliczenia świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego oraz z ubezpieczenia chorobowego; [c] nierozliczenia zasiłku rodzicielskiego w ciężarze składek; [d] niedokonania korekty w dokumentach

<sup>35</sup> Obejmujących płatników zgłaszających największą liczbę ubezpieczonych, z których cztery kontrole swym zakresem dotyczyły pomocy udzielonej na podstawie ustawy COVID.

<sup>36</sup> Dalej także: FUS.

<sup>37</sup> Dalej także: FUZ.

<sup>38</sup> Dalej także: FP.

<sup>39</sup> Dalej także: FGŚP.

<sup>40</sup> Nieprawidłowość ta była związana z ustaleniami kontroli, w trakcie której stwierdzono, że płatnik nie uwzględnił w podstawie wymiaru składek na FUS, FUZ, FP i FGŚP przychodów uzyskanych z tytułu FUZ, w ramach których zleceniobiorcy wykonywali pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostawali w stosunku pracy.

<sup>41</sup> Nieprawidłowość ta była związana z ustaleniami kontroli, w trakcie której stwierdzono, że płatnik zawierał dwie umowy z pracownikami – umowę o pracę oraz umowę zlecenie i wskazywał jako tytuł do objęcia ubezpieczeniem społecznym tylko jedną z nich w celu obejścia prawa i obniżenia kosztów wynikających z obowiązku odprowadzania składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne od pełnego przychodu z umowy o pracę. Utworzenie drugiego tytułu – umowy zlecenie – i przeniesienie do niego części wynagrodzenia miało doprowadzić do utworzenia fikcyjnego drugiego tytułu do ubezpieczeń.

rozliczeniowych przesłanych do ZUS za wypłacony zasiłek chorobowy; [e] wypłacenia wyrównania zasiłku chorobowego z ubezpieczenia wypadkowego w innej kwocie niż wykazano w raporcie ZUS RSA; [f] wypłacenia zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku macierzyńskiego oraz zasiłku opiekuńczego w nieodpowiedniej wysokości; [g] wobec braku uprawnienia do ustalania oraz wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych<sup>42</sup> ustalenie i wypłacenie zasiłku chorobowego oraz wyrównanie tego zasiłku; [3] w jednej z 15 przeprowadzonych kontroli dotyczących prawidłowości i rzetelności danych przekazanych do ZUS, we wniosku o świadczenie postojowe na podstawie ustawy COVID, stwierdzono błędnie wskazaną kwotę.

W wyniku 13 z 15 zakończonych kontroli płatnicy złożyli dokumenty korygujące zgodne z protokołami kontroli. W pozostałych dwóch przypadkach w związku z brakiem korekt Oddział wydał decyzje ustalające wysokość należnych składek, od których płatnicy złożyli odwołanie do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>43</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 184-194)

**1.2.** W latach 2019-2022 Oddział nie otrzymywał zawiadomień od powiatowych urzędów pracy o stwierdzonych nieprawidłowościach w realizacji obowiązków ubezpieczenia społecznego lub przypadkach nielegalnego zatrudnienia na terenie działania Oddziału.

Do Oddziału wpłynęło łącznie 97 zawiadomień o naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych przesłanych na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>44</sup>, w tym: 35 w 2019 r., osiem w 2020 r., 23 w 2021 r. i 31 w 2022 r. W związku z otrzymanymi zawiadomieniami o możliwym naruszeniu przepisów Oddział podjął następujące działania: [1] 64 sprawy zostały zakończone<sup>45</sup>, w tym w czterech sprawach stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 691,4 tys. zł<sup>46</sup> – dotyczyło to składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, FP oraz FGŚP (z kwoty tej uzyskano 0,4 tys. zł – wpłaty dokonał jeden płatnik); [2] w 13 sprawach wezwano płatnika do złożenia dokumentów; [3] w pięciu sprawach skierowano wnioski o udostępnienie danych<sup>47</sup>; [4] w dwóch sprawach – na dzień zakończenia kontroli NIK (14 czerwca 2023 r.) nie zostało zakończone postępowanie administracyjne. W przypadku pozostałych 13 otrzymanych zawiadomień od Państwowej Inspekcji Pracy<sup>48</sup> o możliwym naruszeniu przepisów o ubezpieczeniach społecznych Oddział nie podjął działań, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 156-179)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku 13 (z 97) otrzymanych od PIP zawiadomień o możliwym naruszeniu przepisów o ubezpieczeniach społecznych Oddział nie podjął żadnych działań w celu

<sup>42</sup> Związanych ze zgłaszaniem na 30 listopada 2020 r. do ubezpieczenia chorobowego mniej niż 20 osób.

<sup>43</sup> Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce (14 czerwca 2023 r.) sprawy te pozostawały w toku.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1614, ze zm.

<sup>45</sup> Zakończenie działań ZUS polegało na: przeprowadzeniu kontroli wynikowej lub nieświadczącej nieprawidłowości, przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zakończonego decyzją, skierowaniu wniosku do właściwej terenowej jednostki organizacyjnej ZUS, przeprowadzeniu wyjaśnień z płatnikiem składek lub ubezpieczonym lub wezwaniu płatnika do złożenia korekty dokumentów rozliczeniowych.

<sup>46</sup> To jest odpowiednio: 149,4 tys. zł, 483,7 tys. zł, 0,4 tys. zł oraz 57,9 tys. zł.

<sup>47</sup> W tym w jednej sprawie skierowano wniosek do Narodowego Funduszu Zdrowia o ustalenie podlegania ubezpieczeniu.

<sup>48</sup> Dalej: PIP.



ustalenia stanu faktycznego. Do 14 czerwca 2023 r.<sup>49</sup>, od wpływu wyżej wskazanych zawiadomień upłynęło od 196 do 764 dni. Zaniechanie to zostało przez NIK uznane za nierzetelność.

Dyrektor wskazała, że na taką sytuację miało wpływ zwiększenie liczby prowadzonych postępowań w latach 2021-2022 w stosunku do lat 2019-2020. Ponadto wyjaśniła, że wzrost liczby rozpatrywanych spraw z 1000 do ponad 2000 spowodował konieczność ustalenia priorytetów na stanowisku ds. orzecznictwa. Priorytetem objęto m.in. sprawy, w których wyjaśniano obowiązek ubezpieczenia dla osób przed ustaleniem prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, świadczeń krótkoterminowych oraz na potrzeby pomocy udzielanej na podstawie przepisów z Tarczy antykryzysowej.

NIK wskazuje, że przedłużający się okres bezczynności Oddziału może stwarzać ryzyko niewyegzekwowania należnych składek.

(akta kontroli: tom I, str. 174-175)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Oddział podejmował czynności w związku z otrzymanymi zawiadomieniami o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w tzw. „szarej strefie”. W dwóch z trzech spraw zakończono postępowanie oraz wydano decyzję o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom. Udzielanie ulg w opłacaniu składek związanych z „Ulgą na start” polegało na udostępnieniu aplikacji interakcyjnych oraz wszczęciu postępowania w przypadku występowania błędów po stronie płatnika składek lub Oddziału, co było działaniem prawidłowym. Nie prowadzono weryfikacji zwolnienia z obowiązku opłacania składek na podstawie art. 31zo ust. 12 ustawy COVID. Kontrole płatników składek planowano i realizowano zgodnie z wytycznymi Centrali ZUS. Oddział w latach 2019-2022 otrzymał 97 zawiadomień od PIP o możliwości naruszenia przepisów o obowiązkowych ubezpieczeniach, jednak w 13 sprawach nie podjął żadnych działań w celu ustalenia stanu faktycznego

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Stan zadłużenia jak i liczba zadłużonych płatników na terenie właściwości miejscowej Oddziału w latach 2019-2022 wzrosły z 1 485 111,4 tys. zł (67 777 płatników) do 1 732 223,9 tys. zł (70 499 płatników). Wartość wskaźnika dotyczącego obsługi kont płatników składek przez Oddział<sup>50</sup> wzrosła z 79,6% w I kwartale 2019 r. do 88,2% w IV kwartale 2022 r.

W Oddziale wystawiono:

- w 2019 r. – 75 278 upomnień na łączną kwotę 369 395,8 tys. zł oraz 124 511 tytułów wykonawczych<sup>51</sup>, którymi objęto należności na łączną kwotę 204 515,1 tys. zł,
- w 2020 r. – 31 683 upomnień na łączną kwotę 141 285,8 tys. zł oraz 54 954 TW na łączną kwotę 102 082,4 tys. zł,
- w 2021 r. – 62 996 upomnień na łączną kwotę 207 341,4 tys. zł oraz 97 860 TW na łączną kwotę 193 334,2 tys. zł,
- w 2022 r. – 102 225 upomnień na łączną kwotę 381 324,0 tys. zł oraz 110 899 TW na łączną kwotę 276 601,3 tys. zł.

Wartość wskaźnika pn. *efektywność egzekucji* dla Oddziału wzrosła z poziomu 51,8% w I kwartale 2019 r. do 61,7% w I kwartale 2020 r., by w II kwartale 2020 r. spaść do wartości 45,7%, następnie wzrosnąć do wartości 53,7% w IV kwartale 2020 r., a następnie spaść do 35,3% w III kwartale 2021 r., by w następnych okresach

<sup>49</sup> Zakończenie czynności kontrolnych NIK w jednostce.

<sup>50</sup> W procedurze 3.1 *Obsługa salda konta płatnika*: [1] jakość obsługi kont płatników składek (do 31 grudnia 2019 r.); [2] poprawność obsługi kont płatników składek (od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>51</sup> Dalej: TW.

nie przekroczyć wartości 45,3%. Natomiast wartość wskaźnika pn. *poziom dochodzenia należności* dla Oddziału wynosiła 90,6% w I kwartale 2019 r. i IV kwartale 2022 r., a w pozostałych kwartałach lat 2019-2022 osiągnięto wartości między 78,2% a 85,8%<sup>52</sup>. Z kolei wartość wskaźnika pn. *terminowość wystawiania tytułów wykonawczych* wynosiła od 57,1% do 69,8% w 2019 r. i w I półroczu 2020 r., w III kwartale 2020 r. wyniosła 1,8%, a w pozostałym okresie od 34,0% do 54,0%.

(akta kontroli: tom II, str. 142-154)

Na podstawie próby obejmującej 12 płatników z grupy 30 podmiotów o największym zadłużeniu<sup>53</sup> przeprowadzono badanie prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez pracowników Wydziału Rozliczeń Kont Płatników Składek<sup>54</sup> w zakresie dotyczącym: [1] przestrzegania terminu ustalania zaległości, tj. czy wysłano upomnienie w terminie przeglądu konta płatnika, ustalonym w standardzie częstotliwości – nie rzadziej niż raz w miesiącu; [2] prawidłowości uzgadniania obrotów i sald z księgowością i rozliczania wpłat uzyskanych w drodze prowadzonego postępowania egzekucyjnego oraz udzielonych ulg – nie rzadziej niż raz w miesiącu. Analiza wygenerowanych z aplikacji D6 raportów obsługi kont oraz zapisów z aplikacji FW - Moduł obsługi tytułów wykonawczych<sup>55</sup>, wykazała, że dla siedmiu płatników (58,3% badanej próby) nie dokonano analizy konta z obowiązującą częstotliwością, tj. raz w miesiącu<sup>56</sup>, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 1-85)

Na podstawie prowadzonych czynności wobec 11 płatników, stwierdzono, że nie w każdym przypadku Oddział respektował obowiązujące procedury odnośnie dochowania terminu na wystawienie: [1] 17 upomnień (tj. w terminie do 30 bądź 90 dni od dnia wymagalności składek<sup>57</sup>), [2] 18 tytułów wykonawczych (tj. w terminie do 30, 45 bądź 90 dni<sup>58</sup>), co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto stwierdzono przypadki wystawienie wobec dwóch płatników<sup>59</sup> tytułów wykonawczych dotyczących okresów składkowych odpowiednio: przedawnionych; pominiętych do objęcia postępowaniem egzekucyjnym – co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 9-56, 235-335)

**2.2.** Liczba zawartych umów o rozłożenie należności z tytułu składek ZUS na raty wyniosła w: 2019 r. - 1724 na łączną kwotę 203 802,3 tys. zł; 2020 r. - 1726 na łączną

<sup>52</sup> Z powodu epidemii COVID-19 brak danych za I i II kwartał 2020 r.

<sup>53</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP odpowiednio z zadłużeniem na 31 grudnia 2022 r.: [1] 469 - zadłużenie 41 634,5 tys. zł; [2] 603 - zadłużenie 8 262,6 tys. zł; [3] 206 - zadłużenie 14 535,2 tys. zł; [4] 092 - zadłużenie 7 402,5 tys. zł; [5] 834 - zadłużenie 6 178,0 tys. zł; [6] 196 - zadłużenie 6 091,8 tys. zł; [7] 899 - zadłużenie 4 581,0 tys. zł; [8] 795 - zadłużenie 4 514,0 tys. zł; [9] 109 - zadłużenie 3 117,6 tys. zł; [10] 648 - zadłużenie 2 943,7 tys. zł; [11] 471 - zadłużenie 2 919,9 tys. zł; [12] 363 - zadłużenie 2 847,2 tys. zł.

<sup>54</sup> Dalej: RKS.

<sup>55</sup> W aplikacji odnotowywano analizy kont płatników składek oraz podjęte działania egzekwujące należności od płatników.

<sup>56</sup> Zgodnie z: pkt 1 ust. 3 załącznika nr 6 pn. *Wykaz terminów realizacji zadań* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca do 31 grudnia 2019 r.); pkt 4 ust. 6, 7 części I pn. *Zagadnienia ogólne* załącznika nr 3 pn. *Instrukcja analizy konta płatnika* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>57</sup> Zgodnie z: pkt 9 załącznika nr 6 pn. *Wykaz terminów realizacji zadań* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca do 31 grudnia 2019 r.); pkt 4 ust. 6, 7 części I pn. *Zagadnienia ogólne* załącznika nr 3 pn. *Instrukcja analizy konta płatnika* do Procedury 3.1. *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>58</sup> Zgodnie z: pkt 7 załącznika nr 6 pn. *Wykaz terminów realizacji zadań* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca do 31 grudnia 2019 r.); pkt 2 części V pn. *Monitorowanie spłaty zadłużenia* załącznika nr 5 pn. *Instrukcja likwidacji zadłużenia* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.). Od dnia odpowiednio: uprawomocnienia decyzji o wysokości zadłużenia (30 dni); doręczenia upomnienia (45 dni do 31 grudnia 2019 r.); wymagalności składek (90 dni od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>59</sup> Odpowiednio o trzech ostatnich cyfrach NIP: 363, 206.

kwotę 407 329,8 tys. zł; 2021 r. - 1529 na łączną kwotę 68 669,5 tys. zł; 2022 r. - 1967 na łączną kwotę 179 206,4 tys. zł.

W 2019 r. zawarto 58 umów o odroczeniu terminu płatności na łączną kwotę 7 361,4 tys. zł; w 2020 r. - 4719 umów na łączną kwotę 360 279,3 tys. zł; w 2021 r. - 1415 umów na łączną kwotę 44 883,9 tys. zł, a w 2022 r. 1692 umów na łączną kwotę 16 395,9 tys. zł.

Liczba wydanych postanowień o rozłożeniu na raty kosztów egzekucyjnych wykazywała tendencję spadkową z 367 w 2019 r. (na łączną kwotę 2 355,2 tys. zł), do 84 (na łączną kwotę 726,3 tys. zł) w 2022 r.

Wartość wskaźnika pn. *terminowość udzielania ulg* (obowiązującego do 30 czerwca 2021 r.) wynosiła ponad 94,3% w 2019 r., w I i IV kwartale 2020 r. oraz I kwartale 2021 r. Wartość tego wskaźnika w II i III kwartale 2020 r. oraz II kwartale 2021 r. wyniosła odpowiednio 70,6%, 53,3% i 88,1%. Wartość wskaźnika pn. *stopień należności objętych dobrowolną formą spłaty* wynosiła w I kwartale 2019 r. 7,1%, by zmaleć do 3,9% w III kwartale 2020 r., a następnie wzrosnąć do wielkości 4,2% (II kwartał 2021 r.)<sup>60</sup>. Natomiast wielkość wskaźnika pn. *kompletność wniosków płatników składek o udzielenie ulg*<sup>61</sup> wynosiła od 79,0% do 80,6% w 2019 r. i w I kwartale 2020 r. oraz od 52,9% (w II kwartale 2020 r.) do 67,1% (w II kwartale 2021 r.). Wartość wskaźnika pn. *efektywność zawieranych układów ratalnych*<sup>62</sup> wynosiła od 94,9% do 98,3% (w III i IV kwartale 2021 r. oraz II-IV kwartale 2022 r.) oraz 91,3% w I kwartale 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 105-113; tom II, str. 142-154)

Przeprowadzona, na podstawie próby, obejmującej 13 postępowań zakończonych zawarciem umów<sup>63</sup>, w tym dziewięć na podstawie wniosków o rozłożeniu należności składkowych na raty (w łącznej wysokości 20 024,2 tys. zł) oraz czterech o odroczeniu terminu ich płatności (w łącznej wysokości 6 543,2 tys. zł), analiza przyznawania i realizacji ulg w spłacie wykazała, że:

- wszystkie ulgi przyznano na podstawie art. 29 ust. 1 i 1a ustawy o sus, a w czterech przypadkach<sup>64</sup> również na podstawie art. 15zb ustawy COVID, uwzględniając postanowienia obowiązującej wewnętrznej procedury do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń,
- we wszystkich przypadkach na podstawie kompletnych wniosków złożonych przez płatników wraz z wymaganymi załącznikami<sup>65</sup>,
- we wszystkich sprawach, na podstawie przygotowanego – w oparciu o jednolite standardy – kompletnego wewnętrznego wniosku uzasadniającego przyznanie ulgi<sup>66</sup>,

<sup>60</sup> Wskaźnik obowiązywał do 30 czerwca 2021 r.

<sup>61</sup> Wskaźnik obowiązywał do 30 czerwca 2021 r.

<sup>62</sup> Wskaźnik obowiązujący od 1 lipca 2021 r.

<sup>63</sup> Z płatnikami o trzech ostatnich cyfrach nr NIP: [1] 603 – umowy: ratalnej z 11 marca 2019 r. dotyczącej należności w wysokości 3 756,4 tys. zł; ratalnej z 28 stycznia 2020 r. dotyczącej należności w wysokości 6 140,3 tys. zł; o odroczeniu terminu płatności z 15 lipca 2020 r. dot. należności w wysokości 5 614,6 tys. zł; [2] 471 - umowy: o odroczeniu terminu płatności z: 20 grudnia 2019 r. dot. należności w wysokości 225,2 tys. zł; ratalnej z 4 marca 2020 r. dot. należności w wysokości 574,5 tys. zł; ratalnej z 7 grudnia 2022 r. dot. należności w wysokości 3 100,2 tys. zł; [3] 795 - umowy: ratalnej z 9 grudnia 2019 r. dot. należności w wysokości 278,7 tys. zł; o odroczeniu terminu płatności z 9 czerwca 2020 r. dot. należności w wysokości 564,6 tys. zł; ratalnej z 2 grudnia 2022 r. dot. należności w wysokości 3 004,9 tys. zł; [4] 196 - umowy ratalnej z: 22 lutego 2019 r. dot. należności w wysokości 191,0 tys. zł; 23 września 2021 r. dot. należności w wysokości 2 115,9 tys. zł; [5] 363 - umowy: ratalnej z 4 listopada 2019 r. dot. należności w wysokości 862,3 tys. zł; o odroczeniu terminu płatności dot. należności w wysokości 138,8 tys. zł.

<sup>64</sup> Jednej umowy o układ ratalny oraz trzech odraczających termin płatności.

<sup>65</sup> Między innymi składano bilans, rachunek zysków i strat.

<sup>66</sup> Częścią wniosku były opracowane zgodnie z obowiązującymi wzorami m.in.: aktualna sytuacja finansowa, dane o ulgach w spłacie należności.

- w każdym przypadku na podstawie decyzji podjętych przez osoby uprawnione, w oparciu o zgromadzone w sprawie kompletne dokumenty, przy wskazaniu przesłanek uprawniających na rozłożenie na raty<sup>67</sup> bądź odroczenia płatności<sup>68</sup> należności,
- w trzech z czterech przypadków odroczenia terminu płatności, wniosek o udzielenie ulgi był składany przed upływem terminu płatności,
- w 12 z 13 analizowanych postępowań, dłużnicy nie posiadali innych należności, poza dotyczącymi ww. ulg; w jednym przypadku, z uwagi na epidemię COVID-19, wniosek został pozytywnie rozpatrzony, mimo jego złożenia po terminie płatności i przy występowaniu należności nieuregulowanych przez płatnika<sup>69</sup>,
- w każdym z dziewięciu układów ratalnych ulgą objęto należności nieprzedawnione,
- w przypadku jednej umowy ratalnej<sup>70</sup> oraz czterech umów ratalnych<sup>71</sup> zawartych z płatnikami wobec których prowadzono postępowanie egzekucyjne, stwierdzono brak monitorowania wpłat wynikających z ww. układów ratalnych w terminie wynikającym z obowiązującej procedury<sup>72</sup>, gdzie przewidziano termin do 30 dni na wysłanie informacji o konieczności uregulowania niedopłat z układu ratalnego, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 9-32, 155-233)

Wobec jednego płatnika<sup>73</sup> nie wystosowano pism o rozwiązaniu umów ratalnych w terminie siedmiu dni od odebrania przez płatnika informacji o konieczności uregulowania niedopłat z tytułu dwóch układów ratalnych, do czego zobowiązywały procedury wewnętrzne<sup>74</sup>, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 237-300)

**2.3.** Spośród 13 analizowanych umów o udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu składek ZUS (wskazanych w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego): zrealizowano dwie umowy<sup>75</sup>; dwie umowy zostały rozwiązane na wniosek płatnika; cztery umowy zostały rozwiązane przez Oddział z uwagi na brak realizacji wpłat ratalnych i bieżących składek; w trzech przypadkach nie wpłacono odroczonej składek; dwie umowy znajdowały się w trakcie realizacji.

<sup>67</sup> Występowanie trudności finansowych niezawinionych przez zobowiązanego (standard F.1.1.1), bądź gwałtowne załamanie rynku zbytu i brak możliwości sprzedaży wytworzonych produktów (standard F.1.1.2).

<sup>68</sup> Występowanie przejściowych trudności finansowych płatnika (standard G.1.1.1), bądź utrzymanie stanowisk pracy (G.1.1.2).

<sup>69</sup> Wniosek został złożony 22 kwietnia 2020 r. i dotyczył składek płatnych 20 marca 2020 r., 20 kwietnia 2020 r. i 20 maja 2020 r., w którym dłużnik wskazał, że większość klientów od połowy marca 2020 r. zmniejszyło produkcję, a od 21 marca 2020 r. zawiesiło produkcję, co w konsekwencji skutkowało brakiem zleceń na świadczone przez dłużnika usługi korporacyjne.

<sup>70</sup> Płatnika o trzech ostatnich cyfrach NIP 363, z którym zawarto umowę o układ ratalny 4 listopada 2019 r.

<sup>71</sup> Płatnika o trzech ostatnich cyfrach NIP 206, z którym zawarto umowy o układy ratalne: 20 listopada 2020 r.; 25 listopada 2020 r.; 28 stycznia 2021 r.; 15 lipca 2021 r.

<sup>72</sup> Zgodnie z: pkt 15 załącznika nr 6 pn. *Wykaz terminów realizacji zadań* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca do 31 grudnia 2019 r.); pkt 6 części II pn. *Monitorowanie realizacji spłaty udzielonej ulgi* załącznika nr 5 pn. *Instrukcja monitorowania ulg w spłacie należności z tytułu składek* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>73</sup> Płatnik o trzech ostatnich cyfrach NIP 196, z którym zawarto umowy o układ ratalny: 23 września 2021 r., 21 lipca 2020 r.

<sup>74</sup> Pkt 5, 8 części II pn. *Monitorowanie realizacji spłaty udzielonej ulgi* załącznika nr 6 pn. *Instrukcja monitorowania ulg w spłacie należności z tytułu składek* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>75</sup> Po jednej umowie o rozłożeniu na raty i o odroczeniu płatności.

Dwóch z pięciu płatników było wyrejestrowanych<sup>76</sup>, a w przypadku jednego płatnika poziom zadłużenia wzrósł z 3 083,3 tys. zł<sup>77</sup> do 6 156,4 tys. zł według stanu na 8 maja 2023 r. W przypadku płatnika<sup>78</sup>, wartość wskaźnika wyposażenia przedsiębiorstwa w kapitał własny<sup>79</sup> wzrosła w 2022 r. w porównaniu do 2019 r. (z 31,4 do 34,4), przy jednoczesnym spadku wskaźnika ogólnego zadłużenia<sup>80</sup> (z 0,66 do 0,62), co wskazywało na nie pogarszanie się długoterminowej wypłacalności płatnika. Natomiast płatnik<sup>81</sup>, który rozpoczął działalność w lutym 2019 r., osiągnął spadek wartości wyposażenia przedsiębiorstwa w kapitał własny w 2022 r. w porównaniu do 2019 r. (z 31,5 do 21,5), jak i wzrost wskaźnika ogólnego zadłużenia (z 0,69 do 0,78), co wskazywało na pogarszanie się długoterminowej wypłacalności płatnika. Jednakże – według treści wewnętrznego wniosku – było to spowodowane czynnikami zewnętrznymi<sup>82</sup>, a przy uwzględnieniu wzrostu liczby zatrudnionych pracowników, regulowania zobowiązań ZUS od kilku lat z powodzeniem, dotrzymywania wyznaczonych terminów spłat, udzielono dalszego wsparcia.

(akta kontroli: tom II, str. 9-32, 155-233)

**2.4.** Badanie przeprowadzone na próbie 11 płatników wykazało, że postępowania egzekucyjne na łączną kwotę 38 143,8 tys. zł wszczynano bezzwłocznie po wystawieniu tytułu wykonawczego, poprzez zastosowanie dostępnego środka egzekucyjnego, tj. zajęcie rachunku bankowego, a w jednym przypadku zajęcia wierzytelności z tytułu: wystawionych faktur wobec dwóch kontrahentów<sup>83</sup>; nadpłaty/zwrotu podatku z urzędu skarbowego. I tak w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych w badanym okresie wobec dziewięciu płatników<sup>84</sup>, zastosowano środek egzekucyjny w terminie do dwóch dni od nadania TW klauzuli wykonalności, tj. zgodnie z pkt 3 i 6 części V<sup>85</sup> załącznika nr 3 pn. *Instrukcja egzekucji administracyjnej* Procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności. Zawiadomienie o zajęciu składnika majątkowego na podstawie tytułów wykonawczych wystawiano prawidłowo. Z uwagi na złożone wnioski o układy ratalne Dyrektor informował banki o wstrzymaniu zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, każdorazowo informując o okresie zwolnienia spod egzekucji, jak i uchyleniu dokonanego zajęcia. W przypadku: całkowitej spłaty należności objętej układem ratalnym, Dyrektor umarzał postępowania egzekucyjne (co wystąpiło u dwóch z sześciu płatników objętych układami ratalnymi); zerwania układu ratalnego – Dyrektor podejmował czynności egzekucyjne<sup>86</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 9-32, 155-233, 336-337)

Na bieżąco, tj. nie rzadziej niż raz na kwartał, pracownik komórki realizacji dochodów<sup>87</sup> prowadził ustalenia majątkowe i podejmował czynności zmierzające do pozyskania danych pod kątem właściwego ukierunkowania działań w celu odzyskania

<sup>76</sup> Płatnicy o trzech ostatnich cyfrach NIP 363, 603 odpowiednio 1 lipca 2022 r. i 2 marca 2021 r.

<sup>77</sup> Skorzystał jednorazowo z pomocy z tytułu tzw. tarcz antykrzysowych. Brak dostępu do sprawozdania finansowego za 2021 r. [według stanu na 30 czerwca 2023 r.].

<sup>78</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP 471.

<sup>79</sup> Liczony: kapitał własny x 100% / pasywa ogółem.

<sup>80</sup> Liczony: zobowiązania plus rezerwy na zobowiązania / aktywa ogółem.

<sup>81</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP 795.

<sup>82</sup> Podwójne opodatkowanie składkami pracowników w Polsce i Szwecji.

<sup>83</sup> Dłużnik o trzech ostatnich cyfrach NIP 834.

<sup>84</sup> Wobec dwóch dłużników postępowania egzekucyjne rozpoczęto przed 1 stycznia 2019 r.

<sup>85</sup> Pn. Reguły postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Dyrektora Oddziału.

<sup>86</sup> Trzech płatników nie skorzystało z proponowanego układu ratalnego; jeden płatnik był objęty postępowaniem układowym (w wyniku zaprzestania spłat rat układu, Oddział wystąpił 19 kwietnia 2023 r. z wnioskiem (nierozpatrzonym) o uchylenie układu dłużnika z wierzycielem); jeden dłużnik był objęty przyspieszonym postępowaniem układowym, a w wyniku złożonego przez Dyrektora wniosku Sąd Rejonowy ogłosił postanowieniem z 24 lutego 2020 r. upadłość obejmującą likwidację majątku.

<sup>87</sup> Dalej: pracownik RED.

należności<sup>88</sup>, dla prowadzonych 10 z 11 postępowań egzekucyjnych. W przypadku jednego płatnika, stwierdzono w toku kontroli NIK niepodjęcie czynności zmierzających do pozyskania danych przez okres dłuższy niż trzy miesiące, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 96-139)

W 2019 r. na podstawie 1 826 wniosków dokonano zabezpieczeń na łączną kwotę 117 440,9 tys. zł, przez 1 023 wnioski na łączną kwotę 84 842,8 tys. zł w 2020 r., 2074 wnioski na łączną kwotę 76 180,7 tys. zł w 2021 r., do 2068 wniosków na łączną kwotę 81 339,9 tys. zł w 2022 r. Liczba wydanych decyzji o odpowiedzialności osób trzecich oraz zaległości nimi objętymi wynosiła w: 2019 r. - 443 decyzje na łączną kwotę 24 533,4 tys. zł; 2020 r. - 195 decyzji na łączną kwotę 13 166,9 tys. zł; 2021 r. - 284 decyzje na łączną kwotę 40 237,2 tys. zł i 2022 r. - 299 decyzji na łączną kwotę 41 762,4 tys. zł. Ustaleń majątków dłużnika dokonywano przez zapytania o: rachunki bankowe, bądź ruchomości i nieruchomości, których liczba wyniosła odpowiednio: 38 013 i 6063 w 2019 r.; 23 589 i 5 211 w 2020 r.; 29 798 i 6462 w 2021 r. oraz 37 772 i 6369 w 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 105-113; tom II, str. 142-154)

Wśród 11 płatników, u których prowadzono postępowanie egzekucyjne, u czterech Oddział stwierdził majątek, na którym, w trzech przypadkach, ustanowiono zabezpieczenie należności<sup>89</sup>. W przypadku czwartego z płatników, mimo ustalenia majątku w postaci pojazdów nie dokonano zabezpieczenia należności, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

U trzech płatników, u których nie stwierdzono majątku, Oddział: [1] wydał 29 września 2021 r. decyzję przenoszącą odpowiedzialność za długi na współnika – komplementariusza, na kwotę należności 3 532,8 tys. zł<sup>90</sup>; [2] wydał 23 listopada 2022 r. decyzję przenoszącą – na byłego prezesa zarządu spółki – odpowiedzialność za zadłużenie w łącznej wysokości 2 605,9 tys. zł<sup>91</sup>; [3] wydał 29 czerwca 2020 r. decyzję o odpowiedzialności prezesa zarządu za zobowiązania powstałe na koncie spółki w łącznej wysokości 9 389,2 tys. zł<sup>92</sup>. W stosunku do czterech pozostałych płatników postępowanie egzekucyjne było zawieszona na podstawie art. 56 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>93</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 9-56)

<sup>88</sup> Pkt 2 części VI pn. *Ewidencja spraw i monitoring* załącznika nr 8 pn. *Instrukcja prowadzenia ustaleń majątkowych* do Procedury 4.2 *Przymusowe dochodzenie należności*.

<sup>89</sup> Zabezpieczenie na podstawie wpisu hipoteki przymusowej do księgi wieczystej nieruchomości w wysokości: [1] 4 175,5 tys. zł; [2] 1 000,0 tys. zł; [3] 40 279,2 tys. zł. Ponadto Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Fabryczna, prowadzący postępowanie egzekucyjne wobec dłużnika (wobec zbiegu egzekucji) dokonał zajęcia ruchomości.

<sup>90</sup> Oddział skierował również 20 listopada 2019 r. wniosek do Sądu Rejonowego o ogłoszenie upadłości dłużnika, który oddalił 12 sierpnia 2020 r. wniosek wierzyciela, z uwagi na brak majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego.

<sup>91</sup> Ponadto Oddział wystąpił 28 lipca 2022 r. do sądu rejonowego o orzeczenie na okres 10 lat zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, lub w ramach spółki cywilnej oraz pełnienie funkcji zarządcy sukcesyjnego, członka rady nadzorczej, członka komisji rewizyjnej, reprezentanta lub pełnomocnika osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie tej działalności, spółki handlowej, przedsiębiorstwa państwowego, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszenia, jako winnego niewykonania obowiązku złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości spółki. Wobec kolejnego prezesa zarządu spółki postępowanie w sprawie przeniesienia odpowiedzialności wszczęto 12 maja 2023 r.

<sup>92</sup> Od decyzji złożono 9 sierpnia 2021 r. odwołanie, sprawa w sądzie nie została zakończona. Ponadto prokuratura wszczęła dochodzenie na podstawie zawiadomienia Oddziału z 30 kwietnia 2021 r. o możliwości popełnienia przestępstwa przez prezesa zarządu płatnika, w związku z brakiem regulowania należnych składek ZUS.

<sup>93</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

Po wyczerpaniu możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>94</sup>, w pięciu z 11 prowadzonych postępowań egzekucyjnych<sup>95</sup>, pracownik RED występował do naczelników urzędów skarbowych z wnioskiem o przeprowadzenie egzekucji przy zastosowaniu środków, do których nie był uprawniony Dyrektor, załączając dalszy tytuł wykonawczy, po stwierdzeniu: [1] że naczelnik urzędu skarbowego był organem prowadzącym łączne postępowanie po wystąpieniu zbiegu egzekucji; [2] konieczności zastosowania środków egzekucyjnych, do których uprawnień nie posiadał Dyrektor, tj. zgodnie z pkt 4 części VI pn. *Postępowanie egzekucyjne prowadzone przez inny organ administracyjny* zał. nr 3 *Instrukcji egzekucji administracyjnej* do procedury 4.2 Przymusowe dochodzenie należności.

(akta kontroli: tom II, str. 9-56)

**2.5.** Wobec płatników mających siedzibę na terenie właściwości miejscowej Oddziału dokonano w 2019 r. łącznie 246 umorzeń (w tym 107 abolicyjnych) na łączną kwotę 4 481,4 tys. zł, w 2020 r. - 224 (65) na łączną kwotę 4 134,0 tys. zł, w 2021 r. - 217 (56) na łączną kwotę 29 254,3 tys. zł<sup>96</sup> oraz w 2022 r. - 238 (35) na łączną kwotę 4 314,3 tys. zł.

Analizą objęto osiem przypadków umorzeń należności składek, w tym dwa umorzenia na największą kwotę oraz dwa umorzenia na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność<sup>97</sup>. Łączna kwota objętych badaniem umorzonych należności wyniosła 1 133,8 tys. zł<sup>98</sup>. Analiza spraw wykazała, w trzech przypadkach umorzono należności z urzędu na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o sus (dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku), a w pięciu przypadkach umorzono należności na wniosek płatnika składek<sup>99</sup>.

We wszystkich zbadanych sprawach umorzenie dotyczyło należności nieściągalnych w myśl art. 28 ust. 3 ustawy o sus, a Oddział właściwie udokumentował stan faktyczny. W przypadkach umorzeń dokonanych na wniosek płatnika składek należności te były dochodzone na drodze postępowania egzekucyjnego. Umorzone należności nie były zabezpieczone poprzez wpis hipoteki do księgi wieczystej lub zastaw na ruchomościach lub prawach zbywalnych dłużnika. W sprawach dotyczących umorzenia na podstawie ustawy abolicyjnej na dzień wydania decyzji o umorzeniu nie było zadłużenia, które umorzeniu by nie podlegało. W obu zbadanych sprawach należności niepodlegające umorzeniu zostały rozłożone na raty, spłacone zgodnie z harmonogramem, a następnie zostały wydane decyzje o umorzeniu należności objętych ustawą abolicyjną.

(akta kontroli: tom I, str. 216-251)

**2.6.** W 2019 r. wobec płatników mających siedzibę na terenie właściwości miejscowej Oddziału dokonano odpisania należności z tytułu przedawnień na podstawie 6763 wniosków na łączną kwotę 51 763,2 tys. zł, w 2020 r. na podstawie 4154 wniosków na łączną kwotę 35 103,6 tys. zł, w 2021 r. na podstawie 4784 wniosków na łączną kwotę 169 603,7 tys. zł, a w 2022 r. na podstawie 8 404 wniosków na łączną kwotę 335 923,0 tys. zł.

<sup>94</sup> Brak środków na rachunkach bankowych płatników.

<sup>95</sup> Z pozostałych sześciu postępowań egzekucyjnych, dwa zostały umorzone (po spłacie układow ratalnych), a cztery były zawieszono z uwagi na trwające układy ratalne.

<sup>96</sup> W tym należności umorzone z tytułu epidemii COVID-19 w łącznej kwocie 25 662,5 tys. zł.

<sup>97</sup> Dz. U. poz. 1551, ze zm. Dalej: ustawa abolicyjna.

<sup>98</sup> W tym: 122,5 tys. zł, 114,7 tys. zł, 171,0 tys. zł, 184,5 tys. zł, 155,4 tys. zł, 84,0 tys. zł, 132,9 tys. zł, 168, 8 tys. zł.

<sup>99</sup> W tym na podstawie ustawy abolicyjnej.

Analizą objęto osiem przypadków przedawnień, na łączną kwotę 40 283,1 tys. zł<sup>100</sup>, dla których w okresie objętym kontrolą złożono i zatwierdzono wewnętrzny wniosek o odpisanie przedawnionych należności. Badanie wykazało, że: [1] w jednym przypadku odpowiedzialność za przedawnienie spoczywała na płatniku składek ze względu na złożenie dokumentów za okresy przedawnione (44,3 tys. zł); [2] w pięciu przypadkach umorzono postępowania egzekucyjne ze względu na bezskuteczność, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia składek<sup>101</sup> (40 150,3 tys. zł); [3] w dwóch przypadkach (88,5 tys. zł), co stanowiło 20% zbadanych spraw, odpowiedzialność za przedawnienie spoczywała na Oddziale, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dla zbadanych spraw wnioski o odpisanie przedawnionych należności zostały przygotowane po upływie od 10 lat i pięciu miesięcy od przedawnienia do sporządzenia w miesiącu, w którym należność się przedawniała<sup>102</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 180-181)

Oddział był zobowiązany na podstawie punktu XII załącznika nr 4 *Instrukcji ustalania i odpisywania należności przedawnionych* procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika*, do tworzenia i przekazywania zbiorczej informacji o przyczynach powstania przedawnionych należności z tytułu składek. Zgodnie z tą informacją łączna kwota należności przedawnionych w okresie objętym kontrolą wyniosła 592 661,2 tys. zł, w tym 288 619,5 tys. zł stanowiły składki, a 304 041,7 tys. zł odsetki od tych składek. Najwyższe kwoty przedawnionych należności wynikały z: [1] umorzenia postępowania egzekucyjnego ze względu na jego bezskuteczność, przy jednoczesnym braku możliwości dalszego dochodzenia należności – łącznie 235 239,0 tys. zł; [2] upadłości lub likwidacji płatnika składek – łącznie 126 684,4 tys. zł; [3] braku działań – łącznie 77 918,2 tys. zł; [4] braku możliwości podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania należności – łącznie 64 358,7 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 182-183)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wbrew zasadom wynikającym z wewnętrznych procedur<sup>103</sup> pracownicy RKS: [a] nie dokonywali analizy konta płatnika z obowiązującą częstotliwością, tj. raz w miesiącu, co stwierdzono w przypadku siedmiu z 12 poddanych badaniu płatników<sup>104</sup>, gdyż nie potwierdzono działań w okresie od 39 dni do ponad pięciu

<sup>100</sup> W tym: 44,3 tys. zł, 1 203,5 tys. zł, 438,7 tys. zł, 334,1 tys. zł, 21 272,2 tys. zł, 3 197,5 tys. zł, 802,1 tys. zł, 12 990,7 tys. zł

<sup>101</sup> Brak składników majątkowych, brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie.

<sup>102</sup> Zbadane wnioski o odpisanie przedawnionych należności zostały przygotowane: w maju 2019 r. dla należności przedawnionych w okresie listopad 2017 r. – kwiecień 2019 r.; w listopadzie 2019 r. dla należności przedawnionych w okresie styczeń 2017 r. – sierpień 2019 r.; w kwietniu 2020 r. dla należności przedawnionych w okresie marzec 2014 r. – styczeń 2015 r. oraz w styczniu 2017 r.; w lipcu 2020 r. dla należności przedawnionych w miesiącach luty, kwiecień, czerwiec 2010 r. oraz za okres czerwiec 2016 r. – kwiecień 2017 r.; w marcu 2021 r. dla należności przedawnionych w październiku 2020 r.; we wrześniu 2021 r. dla należności przedawnionych w okresie październik – listopad 2018 r. w maju 2022 r. dla należności przedawnionych w okresie: styczeń 2017 r., marzec 2017 r. oraz styczeń 2019 r.; 21 marca 2022 r. dla należności przedawnionych w dniu 4 marca 2022 r.

<sup>103</sup> Zgodnie z: pkt 1 ust. 3 oraz pkt 7, 9 załącznika nr 6 pn. *Wykaz terminów realizacji zadań* do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca do 31 grudnia 2019 r.); pkt 4 ust. 6, 7 części I pn. *Zagadnienia ogólne* załącznika nr 3 pn. *Instrukcja analizy konta płatnika*; pkt 2 części V pn. *Monitorowanie spłaty zadłużenia* załącznika nr 5 pn. *Instrukcja likwidacji zadłużenia* - do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika* (obowiązująca od 1 stycznia 2020 r.).

<sup>104</sup> Dla płatnika o trzech ostatnich cyfrach NIP: [1] 109, brak zapisów w okresie 9 stycznia - 14 maja 2019 r., 27 maja - 10 września 2019 r., 3 marca - 11 maja 2020 r., 11 maja - 29 września 2020 r.; 28 stycznia - 29 marca 2022 r., 26 lipca - 24 października 2022 r.; [2] 196, brak zapisów w okresie: 4 lutego - 6 kwietnia 2022 r., 13 kwietnia - 20 maja 2022 r.; [3] 206, brak zapisów w okresie: 28 stycznia - 8 marca 2021 r.; [4] 603, brak zapisów w okresie: 24 września - 3 listopada 2020 r.; [5] 795, brak zapisów w okresie: 20 lutego - 12 maja 2020 r., 1 lipca - 22 października 2020 r., 22 października 2020 r. - 17 lutego 2021; [6] 648, brak zapisów w okresie: 30 sierpnia - 30 października 2019 r., 24 czerwca - 16 września 2020 r.; [7] 363, brak zapisów w okresie: 6 listopada 2019 r. -



miesiący; [b] nie wystawiali upomnień w terminie do 30 bądź 90 dni od dnia wymagalności składek, co stwierdzono w przypadku trzech z 10 poddanych badaniu płatników<sup>105</sup>; [c] nie wystawiali tytułów wykonawczych w terminie do 30, 45 bądź 90 dni, co stwierdzono w przypadku dwóch z 10 poddanych badaniu płatników<sup>106</sup>.

Dyrektor wyjaśniła, że okoliczności, które w znacznym stopniu wpływały na realizację zadań w komórkach RKS to: [1] realizacja zadań priorytetowych, tj.: w 2019 r. – obsługa kont płatników (22 642) i wysyłka zawiadomień o stanie rozliczeń, a w konsekwencji wpływ wniosków płatników o rozliczenie konta oraz wniosków o zwrot nienależnie opłaconych składek; w 2020 r. – zadania związane z ustawą COVID (m.in. rozpatrywanie wniosków płatników o udzieleniu ulgi, zwrotów nadpłat (8836), reklamacji i odwołań od decyzji o odmowie umorzenia składek na podstawie ustawy COVID (kontynuowane w 2021 r.); w 2021 r. – od maja rozpoczęto realizację zadania dotyczącego ograniczenia i weryfikacji kosztów egzekucyjnych, w związku ze zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; [2] problemy kadrowe, rekrutacja wstrzymana w 2020 r. (podjęta od maja 2021 r., ale nieskuteczna w 2021 r.<sup>107</sup>), do 20% wolnych etatów, liczne absencje związane z epidemią COVID; [3] zmiany organizacyjne, tj. reorganizacja RKS w marcu 2021 r., likwidacja od października 2021 r. inspektoratów miejskich. Ponadto Dyrektor wskazała, że: *Przez 6 miesięcy w okresie pandemii, Zakład wstrzymywał się od podejmowania działań egzekucyjnych zgodnie z normami obowiązującymi w okresie pandemii* - wskazując na zalecenia i wytyczne wystosowane przez Prezes ZUS w piśmie z 16 marca 2020 r.

NIK wskazuje, że w badanym okresie nie zawieszono obowiązywania wewnętrznych regulacji, a w zaleceniach z 16 marca 2020 r. Prezes ZUS wstrzymała wszczynanie postępowania przedegzekucyjnego, egzekucyjnego oraz stosowania sankcji jedynie wobec należności z tytułu składek za okres od lutego do kwietnia 2020 r. aktywnych płatników, którzy: do końca stycznia 2020 r. nie zalegali z opłacaniem składek, bądź wystąpili z wnioskiem o ulgę - do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli: tom II, str. 9-85, 235-335)

---

2 kwietnia 2020 r., 6 maja - 31 lipca 2020 r., 3 marca - 25 maja 2021 r., 4 listopada 2021 r. - 26 stycznia 2022 r., 26 października - 31 grudnia 2022 r.

<sup>105</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP: [1] 363, dwa upomnienia z 29 sierpnia 2019 r. dot. należności z tytułu składek na FUS, FUZ za styczeń - kwiecień 2019 r., opóźnienia od 13 dni do ponad trzech miesięcy; [2] 109, trzy upomnienia z 14 maja 2019 r. dot. należności z tytułu składek na FUS, FUZ, FGŚP za listopad, grudzień 2018 r., opóźnienia od jednego do dwóch miesięcy; upomnienie z 10 września 2019 r. dot. należności z tytułu składek na FUS, FUZ za kwiecień 2019 r., opóźnienie 25 dni; pięć upomnień z 27 października 2020 r. dot. należności z tytułu składek na FUS, FUZ za luty - czerwiec 2020 r., czerwiec 2020 r. za FGŚP, opóźnienie od 12 dni do ponad czterech miesięcy; [3] 648, sześć upomnień z 16 września 2020 r. dot. należności z tytułu składek na FUS, FUZ za styczeń, luty 2020 r., FGŚP za kwiecień - grudzień 2019 r., styczeń, luty 2020 r., opóźnienie od jednego miesiąca do 11 miesięcy.

<sup>106</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP: [1] 109, cztery TW z 22 stycznia 2020 r. po decyzji prawomocnej 9 grudnia 2019 r. dot. należności za styczeń - lipiec 2019 r. na FUS, FUZ, opóźnienie 13 dni; trzy TW z 29 września 2020 r. po upomnieniach doręczonych 7 marca 2020 r. dot. należności za grudzień 2019 r. na FUS, FUZ, opóźnienie ponad pięćmiesięczne; dwa TW z 29 września 2020 r. po decyzjach (z: 22 stycznia 2020 r., 10 lutego 2020 r.) ustalających składki na FP, FGŚP za październik, listopad 2019 r., opóźnienia od sześciu do siedmiu miesięcy; dwa TW z 27 października 2020 r. po upomnieniach doręczonych 14 maja 2020 r. dot. należności za styczeń 2020 r. na FUS, FUZ, opóźnienie ponad dwumiesięczne; [2] 648, dwa TW z 16 września 2020 r. po upomnieniach doręczonych 19 listopada 2019 r. dot. należności za: sierpień, wrzesień 2019 r. na FUS, za lipiec - wrzesień 2019 r. na FUZ, opóźnienie ośmiomiesięczne; jeden TW z 17 września 2020 r. po upomnieniu doręczonym 19 listopada 2019 r. dot. należności za lipiec 2019 r. na FUS, opóźnienie ośmiomiesięczne; dwa TW z 20 września 2020 r. po upomnieniach doręczonych 25 lutego 2020 r. dot. należności za grudzień 2019 r. na FUS, FUZ, opóźnienie prawie czteromiesięczne; dwa TW z 9 lutego 2021 r. po upomnieniach doręczonych 22 lutego 2020 r. dot. należności za listopad 2019 r. na FUS, FUZ, opóźnienie ponad dziewięćmiesięczne.

<sup>107</sup> W 2022 r. zatrudniono 39 nowych pracowników, którzy samodzielnie wykonują powierzone obowiązki dopiero po roku pracy w Oddziale.

2. Pomimo wystosowania upomnień, które doręczono płatnikowi<sup>108</sup> 20 stycznia 2023 r. wystawiono i nadano klauzulę o skierowaniu tytułów wykonawczych do egzekucji, dopiero 6 czerwca 2023 r. (w trakcie kontroli NIK), tj. z ponad pięciomiesięcznym opóźnieniem<sup>109</sup>, mimo że płatnikowi wystawiono do 27 grudnia 2022 r. tytuły wykonawcze dotyczące okresów składkowych od listopada 2018 r. do września 2022 r.

Dyrektor w wyjaśnieniach przyznała, że: „(...) egzekucja skierowana 6.06.2023 r. z opóźnieniem”.

(akta kontroli: tom II, str. 292-300, 314-335)

3. Z opóźnieniami monitorowano realizację umów o udzielenie ulgi w postaci rozłożenia na raty dotyczących dwóch płatników<sup>110</sup> objętych łącznie pięcioma układami ratalnymi<sup>111</sup> na łączną kwotę należności 6 388,5 tys. zł<sup>112</sup>. Informację o konieczności uregulowania rat, jak i bieżących płatności, wystosowano do nich z naruszeniem przewidzianego obowiązującą procedurą<sup>113</sup> terminu, tj. 30 dni od terminu płatności raty/bieżącej płatności. I tak, mimo terminu płatności raty: [1] na 4 lutego 2022 r. – informację wysłano dopiero 19 maja 2022 r., [2] na 20 stycznia 2021 r., 12 grudnia 2020 r., 12 lutego 2021 r. – informacje wysłano dopiero 21 kwietnia 2021 r., [3] 20 lipca 2021 r. – informację wysłano dopiero 22 listopada 2021 r.; tj. z opóźnieniem od 39 dni do ponad trzech miesięcy.

Dyrektor wyjaśniła, że pisma wystosowano z opóźnieniem wynikającym z okoliczności wpływających na realizację zadań w komórkach RKS w 2021 r., w tym: [1] priorytetowych zadań związanych z ustawą COVID (tj. rozpatrywanie wniosków płatników o udzielenie ulgi, zwrot nadpłat, reklamacji i odwołań od decyzji o odmowie umorzenia składek); [2] przeprowadzoną od 1 marca 2021 r. reorganizacją wszystkich zespołów ds. rozliczeń oraz likwidacją inspektoratów miejskich (od października 2021 r. do stycznia 2022 r.); [3] do 25% braki w obsadzie stanowisk ds. rozliczeń, spowodowane nieskutecznymi rekrutacjami wznowionymi od maja 2021 r.<sup>114</sup>, jak i nieobecności pracowników z powodu choroby i opieki; [4] ograniczanie i weryfikacja kosztów egzekucyjnych w związku ze zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, prowadzone od maja 2021 r.

NIK wskazuje, że obowiązujące procedury nie zostały zmienione w zakresie terminów wystosowania pism informujących o konieczności uregulowania rat.

(akta kontroli: tom II, str. 236-300)

4. Mimo skierowania do płatnika informacji od Oddziału o konieczności uregulowania niedopłat z tytułu dwóch układów ratalnych<sup>115</sup> nie wystosowano do niego - w terminie siedmiu dni od doręczenia ww. informacji - pism o rozwiązaniu umów, do czego zobowiązywał pkt 8 części II pn. *Monitorowania realizacji spłaty udzielonej ulgi* załącznika nr 6 pn. *Instrukcja monitorowania ulg* do Procedury 3.1 Obsługa salda konta płatnika. Powyższe zaniechania dotyczyły odpowiednio okresów od 28 stycznia

<sup>108</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP: 206, upomnienia dotyczyły należności z tytułu składek na FUS, FUZ, FP, Fundusz Solidarnościowy, FGŚP, za styczeń 2022 r., odpowiednio w kwocie 208,5 tys. zł, 59,8 tys. zł, 17,5 tys. zł.

<sup>109</sup> Termin na wystawienie TW, to po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, wyznaczony z pkt 2 ust. 1 części V pn. *Monitorowanie spłaty zadłużenia* załącznika nr 5 pn. *Instrukcja likwidacji zadłużenia* - do Procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika*.

<sup>110</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP 363 oraz 206.

<sup>111</sup> Na podstawie umów o rozłożeniu na raty, zawartych odpowiednio 4 listopada 2019 r.; 20 listopada 2020 r.; 25 listopada 2020 r.; 28 stycznia 2021 r.; 15 lipca 2021 r.

<sup>112</sup> Odpowiednio: 862,3 tys. zł, 3 170,0 tys. zł, 360,5 tys. zł, 422,5 tys. zł, 1 573,2 tys. zł.

<sup>113</sup> Część II pkt 5,6 zał. nr 6 *Instrukcji monitorowania ulg* do procedury 3.1 *Obsługa salda konta płatnika*.

<sup>114</sup> Według informacji Dyrektora, nowo zatrudniony pracownik osiągał samodzielność w realizacji zadań po około roku zatrudnienia.

<sup>115</sup> Płatnik o trzech ostatnich cyfrach NIP 196, z którym zawarto umowy o układ ratalny: 23 września 2021 r., 21 lipca 2020 r.

do 6 kwietnia 2022 r. oraz od 20 lipca do 29 sierpnia 2022 r. (opóźnienia: ponad trzy miesięczne, ponad miesięczne).

Dyrektor nie znalazła uzasadnienia braku terminowych działań.

(akta kontroli: tom II, str. 9-56, 236-300)

5. Oddział wystawił 28 marca 2023 r. wobec płatnika<sup>116</sup> tytuły wykonawcze dot. składek na FUS oraz FP, FGŚP za lipiec i sierpień 2011 r. w łącznej kwocie 0,4 tys. zł<sup>117</sup>, tj. na przedawnione należności.

Dyrektor wyjaśniła, że 2 sierpnia 2022 r., po okresie przedawnienia, zostały sporządzone z urzędu korekty deklaracji na wyższe kwoty z tytułu ww. składek. Po ponownej weryfikacji konta płatnika 31 maja 2023 r. (w trakcie kontroli NIK) został sporządzony wniosek o odpisanie należności przedawnionych za okres lipiec - sierpień 2011 r. oraz sporządzono noty przedawnienia, po których zaksięgowaniu zlecono wycofanie egzekucji za ten okres.

(akta kontroli: tom II, str. 9-34, 236-300)

6. Pracownik RED nie podejmował czynności zmierzających do wyjawienia majątku dłużnika w okresie pomiędzy 10 lutego a 3 sierpnia 2020 r. oraz pomiędzy 12 maja a 2 września 2022 r. Zgodnie z obowiązującą procedurą powinny one być dokonywane nie rzadziej niż raz na kwartał<sup>118</sup>. Powyższe dotyczyło jednego płatnika<sup>119</sup>.

Dyrektor wyjaśniła, że w trakcie wyszukiwania majątku nie potwierdzono takiego, na którym było możliwe dokonanie zabezpieczenia należności, co potwierdzały wpisy zadłużenia dla spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz wpis o powołaniu od 31 marca 2021 r. kuratora. Ponadto w okresie od marca 2020 r. do września 2020 r. działania Oddziału były skupione na udzielaniu pomocy w ramach tzw. Tarcz Antykryzysowych.

NIK wskazuje, że w obowiązujących procedurach nie przewidziano wyjątków w częstotliwości monitorowania majątku dłużnika.

(akta kontroli: tom II, str. 86-139, 236-300)

7. Mimo ustalenia majątku w postaci pojazdów u jednego z płatników<sup>120</sup>, należności z tytułu składek nie zostały zabezpieczone na tym majątku, do czego zobowiązywał art. 27 ust. 1 ustawy o sus.

Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) 29.10.2019 r. zostało wszczęte postępowanie mające na celu zabezpieczenie zadłużenia na majątku ruchomym płatnika. W związku z zamiarem wydania decyzji (...) 25.02.2020 r. zostało skierowane zlecenie rozliczenia konta. W związku dodatkowymi obowiązkami związanymi z pandemią Covid 19, (...) dużą absencją pracowników ZUS oraz z późniejszą reorganizacją - kontynuacja przedmiotowego postępowania została przesunięta w czasie. 21.07.2021 r. sprawa została przekazana do wydania decyzji i przekazania jej do zabezpieczenia. W związku z brakiem wydania decyzji zadłużenie spółki nie zostało zabezpieczone na majątku ruchomym płatnika.”

(akta kontroli: tom II, str. 9-34, 234)

<sup>116</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP 363.

<sup>117</sup> Odpowiednio: FUS 136,15 zł, 265,82 zł; FP, FGŚP - 0,57 zł i 1,0 zł. Na podstawie wystawionych TW 29 marca 2023 r., m.in. dokonano zajęcia rachunku bankowego.

<sup>118</sup> Pkt 2 części VI pn. *Ewidencja spraw i monitoring załącznika nr 8 pn. Instrukcja prowadzenia ustaleń majątkowych* do Procedury 4.2 *Przymusowe dochodzenie należności*.

<sup>119</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP 109.

<sup>120</sup> O trzech ostatnich cyfrach NIP 363.

8. W dwóch przypadkach (na osiem zbadanych), ze względu na brak podjętych działań, Oddział dopuścił do przedawnienia należności w łącznej wysokości 88,5 tys. zł z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz opłaty dodatkowej<sup>121</sup>.

Dyrektor wyjaśniła, że: [1] w pierwszej ze spraw została podjęta próba przeprowadzenia kontroli doraźnej u płatnika, jednak ze względu na brak kontaktu z płatnikiem – firma nie prowadziła działalności pod wskazanym adresem siedziby – kontroli nie przeprowadzono. W 2005 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego Wrocław-Fabryczna zwrócił tytuły wykonawcze z informacją, że spółka nie prowadzi działalności pod wskazanym na tytule wykonawczym adresie. Przedawnienie było spowodowane brakiem możliwości ustalenia adresu spółki; [2] w drugiej ze spraw (jak potwierdziła), przyczyną przedawnienia było niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania należności. Jednocześnie Dyrektor wskazała, że brak jest unormowań w zakresie obowiązku ustalania odpowiedzialności osób za dopuszczenie do przedawnienia należności z winy Oddziału.

(akta kontroli: tom I, str. 297-300)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Oddział wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek. Udzielano ulg w spłacie należności z tytułu składek zgodnie z obowiązującymi zasadami. Zbadane w toku kontroli postępowania przedegzekucyjne, egzekucyjne oraz procedura stosowania sankcji zostały przeprowadzone prawidłowo, na ogół zgodnie z obowiązującymi procedurami. Niemniej stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły: niewykonywania analizy konta płatnika z zadłużeniem z wymaganą częstotliwością; przewlekłego wykonywania czynności w postępowaniu przedegzekucyjnym, egzekucyjnym oraz nieterminowego monitorowania udzielonych ulg w spłacie należności. Ponadto stwierdzono niepodejmowanie przez Oddział okresowych czynności zmierzających do wyjawienia majątku dłużnika, jak i niezabezpieczenie należności z tytułu składek mimo stwierdzenia majątku. Należności z tytułu składek umarzono w sposób prawidłowy, co zostało potwierdzone na próbie ośmiu umorzeń, w tym dwóch przypadków umorzeń na podstawie ustawy abolicyjnej. W dwóch z ośmiu zbadanych przypadków przedawnień brak działań Oddziału doprowadził do przedawnienia należności w łącznej wysokości 88,5 tys. zł.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Dokonywanie analiz kont płatników z wymaganą częstotliwością.
2. Wystawianie upomnień z uwzględnieniem obowiązujących terminów liczonych od dnia wymagalności składek.
3. Wystawianie tytułów wykonawczych w terminach przyjętych do realizacji tego obowiązku, jak i wobec należności nieprzedawnionych.
4. Terminowe monitorowanie realizacji zawartych umów o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek.
5. Rozwiązywanie zawartych umów o układ ratalny w okolicznościach braku uregulowania bieżących płatności, jak i niedopłat z tytułu zawartych układów ratalnych.

<sup>121</sup> Dotyczyło to: [1] okresu od września do grudnia 2004 r. w kwocie ogółem 33,6 tys. zł oraz [2] miesięcy: kwiecień 2009 r., lipiec, październik i listopad 2010 r. oraz styczeń 2011 r. ogółem w kwocie 54,9 tys. zł.

6. Przestrzeganie obowiązku terminowego podejmowania czynności zmierzających do wyjawienia majątku dłużnika.
7. Zabezpieczanie należności z tytułu składek na ujawnionym majątku wobec płatników, dla których prowadzono postępowanie egzekucyjne.
8. Podjęcie skutecznych działań w celu wyeliminowania przedawnień należności wynikających z zaniechań Oddziału.
9. Podejmowanie działań w celu wyjaśnienia przedmiotu zawiadomień o możliwym naruszeniu przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych, otrzymanych od Państwowej Inspekcji Pracy.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Wrocław, dnia 18 sierpnia 2023 r.

Kontroler  
Bernard Sosulski  
Inspektor kontroli państwowej

/-/

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
Dyrektor  
z up. p.o. Wicedyrektor  
Artur Urban

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor  
Delegatury NIK we Wrocławiu

Marcin Kaliński

.....  
*podpis*