



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.5.3.2024

Pan
Zbigniew Derdziuk
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
ul. Szamocka 3,5
01-748 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.253.2024 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 lutego 2025 r.

P/24/095 Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi
podmiotów przez wybrane jednostki publiczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych ¹ ul. Szamocka 3, 5, 01-748 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Derdziuk, Prezes ZUS, od 30 kwietnia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Dorota Bieniasz, Paweł Jaroszek, Mariusz Jedynak, Włodzimierz Owczarczyk, Członkowie Zarządu, od 11 stycznia 2024 r. do 29 kwietnia 2024 r. 2. Gertruda Uścińska, Prezes ZUS, do 10 stycznia 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawdzanie zgłaszania do ubezpieczenia osób duchownych i udzielania ulg w opłacaniu składek 2. Dochodzenie należności z tytułu składek od osób duchownych i udzielanie ulg w ich spłacie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021- 2023 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Mateusz Pastuszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/59/2024 z 12 września 2024 r. 2. Sylwia Biernacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/60/2024 z 12 września 2024 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: ZUS lub Zakład.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023 Zakład miał ograniczone możliwości weryfikacji prawidłowości zgłoszeń do ubezpieczenia osób duchownych, ponieważ nie było systemowego rozwiązania pozwalającego na stwierdzenie, czy osoba zgłaszana do ubezpieczenia jako osoba duchowna, była nią faktycznie. Z 12,1 tys. płatników⁴, którzy w dokumentach zgłoszeniowych do ubezpieczenia wykazali osoby duchowne, ZUS objął kontrolą 36 płatników składek. Kontrole te wykazały nieprawidłowości u 48,5% ubezpieczonych osób duchownych. Ponadto w wyniku przeprowadzonych przez ZUS 74 postępowań administracyjnych dotyczących osób duchownych, w 34 przypadkach (45,9%) wydano decyzje stwierdzające brak podlegania ubezpieczeniom społecznym jako osoby duchownej. Zadaniem NIK powyższe dane świadczą o ograniczonej możliwości weryfikacji prawidłowości zgłoszeń do ubezpieczenia osób duchownych, co może tworzyć przestrzeń do nadużyć w postaci korzystania z finansowania składek z Funduszu Kościelnego⁵ przez osoby do tego nieuprawnione.

Przepisy prawa nie nakładały na Zakład obowiązku prowadzenia ewidencji płatników i ubezpieczonych będących osobami duchownymi w podziale na kościoły i inne związki wyznaniowe. Podział ten nie był możliwy, gdyż w dokumentach zgłoszeniowych brak było takiej informacji, co nie pozwalało na identyfikację konkretnego kościoła lub związku wyznaniowego.

W latach 2021-2023 ZUS prawidłowo prowadził rozliczenia z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶ w zakresie składek finansowanych ze środków FK oraz podejmował ustawowe zadania w zakresie dochodzenia od osób duchownych należności z tytułu składek oraz udzielania ulg w ich spłacie. Nastąpił wzrost efektywności egzekucji prowadzonej w stosunku do płatników, którzy wykazywali finansowanie składki z FK z 27,0% w 2021 r. do 37,3% w 2023 r. Jednakże, w tej grupie płatników liczba dłużników w 2023 r. w stosunku do 2021 r. wzrosła o 23,1%, a kwota należności o 52,2%. Odpowiednio o 45,2% zwiększyła się również kwota należności nie objętych przez ZUS żadnymi działaniami. Zmniejszyła się natomiast liczba płatników wykazujących finansowanie składki z FK, którym przedawniono należności – z 947 płatników w 2021 r. do 711 w 2023 r., a kwota przedawnionych należności w okresie objętym kontrolą wynosiła 185,5 tys. zł, z winy ZUS, co stanowiło 2,5% ogółu wszystkich przedawnionych należności w tym okresie. Zakład prawidłowo udzielał płatnikom finansującym składkę z FK ulg w spłacie należności oraz zwolnień z opłacenia 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 kryzysowych⁷, weryfikując warunki kwalifikujące danego płatnika do udzielania ulgi. W wyniku udzielenia ulg ww. płatnikom ZUS odzyskał 374,4 tys. zł, co stanowiło 54,9% łącznej kwoty udzielonych ulg tej grupie płatników.

W ocenie NIK, skuteczność nadzoru Zakładu nad dochodzeniem należności przez oddziały ZUS w zakresie objętym kontrolą, była ograniczona. W zakresie dochodzenia należności od osób duchownych w pięciu oddziałach ZUS, w dziewięciu przypadkach⁸

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

⁴ Średnia liczba płatników, którzy w dokumentach zgłoszeń do ubezpieczenia wykazali osoby duchowne w latach 2021-2023.

⁵ Dalej: FK.

⁶ Dalej: MSWiA.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 30, ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19.

⁸ Ze 100% badanych dłużników, których zadłużenie nie objęto żadnymi działaniami lub przedawniono należności z winy ZUS w okresie 2021-2023 oraz ze 100% dłużników, którym udzielono ulgi w 2023 r.

nie podjęto z właściwą częstotliwością kont płatników do obsługi, co w pięciu przypadkach skutkowało przedawnieniem należności w kwocie 9,7 tys. zł z winy ZUS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2021-2023, do ubezpieczeń finansowanych z FK¹⁰ zgłosiło się: w 2021 r. – 12,1 tys. płatników, w 2022 r.¹¹ – 12,0 tys. płatników¹², w 2023 r. – 12,1 tys. płatników¹³, którzy w dokumentach zgłoszeń do ubezpieczenia wykazali osoby duchowne¹⁴ (co stanowiło 0,4% ogółu płatników). Według stanu na dzień 31 grudnia danego roku:

- osób zgłoszonych z kodem osoby duchownej było: w 2021 r. – 34,1 tys. ubezpieczonych¹⁵, w 2022 r. – 33,4 tys.¹⁶, w 2023 r. – na 33,0 tys.¹⁷;
- do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego zgłoszono: w 2021 r. – 24,6 tys.¹⁸, w 2022 r. – 24,1 tys.¹⁹, w 2023 r. – 24,3 tys.²⁰ osoby duchowne;
- do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego przystąpiło w 2021 r. – 17²¹, w 2022 r. – 14²², w 2023 r. – 21 osób duchownych²³.

(akta kontroli str. 11, 26, 36, 72-74)

W latach 2021-2023 w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne zaplanowano środki na FK w łącznej wysokości 618 811,5 tys. zł (2021 r. – 193 688,6 tys. zł, 2022 r. – 200 308,8 tys. zł, 2023 r. – 224 814,1 tys. zł)²⁴. W oparciu o obowiązujące przepisy²⁵ MSWiA, na podstawie przesyłanego comiesięcznie przez Zakład zapotrzebowania²⁶ przekazało w okresie objętym kontrolą łącznie 585 265,0 tys. zł²⁷ (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych²⁸ – 554 327,1 tys. zł oraz

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zgodnie ze stanem liczba płatników, którzy w dokumentach rozliczeniowych za listopad danego roku wykazywali finansowanie z FK.

¹¹ Liczba aktywnych kont płatników ogółem, według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego w 2021 r. wyniosła 2859,7 tys. płatników.

¹² Liczba aktywnych kont płatników ogółem, według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego w 2022 r. wyniosła 2897,3 tys. płatników.

¹³ Liczba aktywnych kont płatników ogółem, według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego w 2023 r. wyniosła 2965,9 tys. płatników.

¹⁴ Według stanu na ostatni miesiąc rozliczeniowy każdego roku, tj. zgodnego ze złożonymi deklaracjami na miesiąc listopad każdego roku; dotyczy podmiotów, które zgłaszały ubezpieczonych z kodem osoby duchownej.

¹⁵ Kod ubezpieczenia: 1010 – 29,7 tys., 1020 – 6,6 tys., 1050 – 719.

¹⁶ Kod ubezpieczenia: 1010 – 29,2 tys., 1020 – 3,5 tys., 1050 – 614.

¹⁷ Kod ubezpieczenia: 1010 – 28,9 tys., 1020 – 3,5 tys., 1050 – 569.

¹⁸ Kod ubezpieczenia: 1010 – 21,0 tys., 1020 – 3,6 tys.

¹⁹ Kod ubezpieczenia: 1010 – 20,6 tys., 1020 – 3,5 tys.

²⁰ Kod ubezpieczenia: 1010 – 20,8 tys., 1020 – 3,5 tys.

²¹ Kod ubezpieczenia: 1010 – 13 ubezpieczonych, 1020 – 4 ubezpieczonych.

²² Kod ubezpieczenia: 1010 – 11 ubezpieczonych, 1020 – 3 ubezpieczonych.

²³ Kod ubezpieczenia: 1010 – 17 ubezpieczonych, 1020 – 4 ubezpieczonych.

²⁴ Tj. z miesięcznym opóźnieniem względem miesiąca, w którym składki zostały zaewidencjonowane na kontach płatników.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 poz. 1771, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie rozliczania składek.

²⁶ Wynikających ze składanych przez płatników deklaracji, dla ubezpieczonych z kodem ubezpieczenia 1010, 1011, 1012, 1020, 1050.

²⁷ W 2021 r. – 182 149,1 tys. zł, w 2022 r. – 189 301,9 tys. zł, w 2023 r. – 213 814, 1 tys. zł. Dane uwzględniają przesunięcie okresów sprawozdawczych i rozliczeniowych oraz są tożsame z wykonaniem planu FK w MSWiA.

²⁸ Dalej: FUS.

Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych²⁹ – 30 937,9 tys. zł). Środki przekazane przez MSWiA do ZUS z tytułu finansowania składek dla osób duchownych stanowiły 94,6% udziału we wszystkich planowanych na FK środków (2021 r. – 94,0%, 2022 r. – 94,5%, 2023 r. – 95,1%).

Zakład nie posiadał odrębnych, wewnętrznych procedur, które odnosiłyby się do rozliczania składek finansowanych z FK. W tym zakresie ZUS działał na podstawie rozporządzenia w sprawie rozliczania składek³⁰ oraz ustaleń roboczych z MSWiA. Rozliczenia z MSWiA odbywały się w ramach raportowania o składkach zaewidencjonowanych na kontach płatników składek, oddzielnie dla składek na ubezpieczenia społeczne i na ubezpieczenie zdrowotne³¹. Dla zapewnienia kontroli rozliczeń, raporty z kont płatników generowane były w systemie dziennym i miesięcznym³². Zakład przygotowywał dokumenty rozliczeniowe do MSWiA, za dany miesiąc na podstawie zweryfikowanych w powyższy sposób danych zawartych na deklaracjach rozliczeniowych ZUS DRA³³. Dokonywane korekty za okresy ubiegłe były uwzględniane w bieżących dokumentach przekazywanych do MSWiA.

Na podstawie badania historii rachunku za lata 2021-2023 stwierdzono, że składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego finansowanego ze środków FK, ZUS przekazywał do Narodowego Funduszu Zdrowia³⁴ zgodnie z przepisami³⁵, tj. w terminie trzech dni roboczych po wpływie środków z MSWiA.

(akta kontroli str. 198 – 254, 261-267, 405-411)

W przypadku stwierdzenia przez ZUS niepodlegania danej osoby zgłoszonej do ubezpieczeń finansowanych z FK w okresach minionych, sporządzane były korekty deklaracji³⁶, które w następnym etapie ZUS uwzględniał w bieżących dokumentach rozliczeniowych przygotowywanych do MSWiA. W zakresie rozliczeń środków FK z NFZ pomniejszona przez ZUS (już na etapie wystawiania noty księgowej do MSWiA) suma środków była przekazywana do NFZ. Za pomocą funkcjonującego interfejsu wymiany danych pomiędzy ZUS i NFZ, NFZ automatycznie otrzymywał informacje o wyrejestrowaniu danej osoby z ubezpieczenia zdrowotnego na podstawie sporządzonego dokumentu wyrejestrowania.

(akta kontroli str. 418-421, 479-483)

Suma wypłaconych w latach 2021-2023 rent, emerytur i innych świadczeń³⁷ dla osób duchownych, których składki były finansowane z FK, wyniosła 708 025,6 tys. zł. Największy udział w powyższych środkach miały świadczenia emerytalne – 92,9% (657 737,2 tys. zł). Renty stanowiły odpowiednio 6,7% (47 292,8 tys. zł), a inne świadczenia 0,4% (2995,6 tys. zł). W powyższym okresie sumy wypłaconych środków oraz liczba osób, którym wypłacano renty, emerytury i inne świadczenia miały tendencję wzrostową: w 2021 r. – 182 550,2 tys. zł (9,1 tys. świadczeniobiorców), w 2022 r. – 227 088,9 tys. zł (10,1 tys. świadczeniobiorców), w 2023 r. – 298 386,5 tys. zł (11,3 tys. świadczeniobiorców).

(akta kontroli str. 270-272)

²⁹ Dalej: FUZ.

³⁰ § 27 ust 1 i 2 - określający m.in. rodzaj oraz informacje jakie mają zawierać dokumenty rozliczeniowe oraz termin przekazywania środków z FK.

³¹ Dane przekazywane były raz z informacją o liczbie ubezpieczonych podlegających w danym okresie finansowaniu składek z FK, z podziałem na kody ubezpieczeń.

³² Raporty dzienne stanowią podstawę do ewidencji księgowej prowadzonej przez Departament Rachunkowości, natomiast raporty miesięczne służyły do weryfikacji poprawności raportów dziennych.

³³ Zgodnie z § 27 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozliczania składek.

³⁴ Dalej: NFZ.

³⁵ Ustawa dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych Dz.U. z 2024 r. poz.146.

³⁶ Przez płatnika lub w przypadku braku skuteczności, ZUS dokonywał korekty deklaracji z urzędu.

³⁷ Świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, jednorazowe odszkodowanie.

1.2 W ramach działań podjętych przez ZUS w zakresie weryfikacji zasadności i poprawności przystąpienia do ubezpieczenia z kodami dedykowanymi osobom duchownym, w latach 2021-2023 przeprowadzono łącznie 74 postępowania administracyjne³⁸. Przyczynami podjęcia przez Zakład działań w kontekście zasadności zgłoszenia danej osoby jako osoby duchownej były m.in. zawiadomienie złożone przez kościół albo związek wyznaniowy, informacja z podmiotu zewnętrznego, wniosek płatnika składek / ubezpieczonego oraz działania własne, tj. wszczęcie postępowania wyjaśniającego na podstawie wpływu wniosku o poświadczenie z innych komórek ZUS. W 34 postępowaniach (45,9%) wydano decyzje stwierdzającą brak podlegania ubezpieczeniom społecznym jako osoby duchownej, w 25 przypadkach (33,8%) wydano decyzje potwierdzające prawo do zgłoszenia ubezpieczonego jako osoby duchownej, w dziewięciu przypadkach (12,2%) postępowanie zostało umorzone. Pozostałe sześć postępowań administracyjnych (tj. 8,1%) zakończyły się decyzjami określającymi okres ubezpieczenia jako osoby duchownej lub właściwość zgłaszania ubezpieczonego na innym kodzie ubezpieczenia dla osoby duchownej.

NIK zwraca uwagę, że na etapie zgłoszenia do ubezpieczenia ZUS nie miał możliwości zweryfikowania, czy osoba zgłoszona do ubezpieczenia jako osoba duchowna była nią faktycznie. ZUS nie prowadził działań kierunkowych, mających na celu kontrolę płatników korzystających z finansowania składek z FK pod względem ustalenia prawa do zgłoszenia z kodem ubezpieczonego dedykowanego dla osób duchownych (ogółem, tj. bez względu na wyznanie czy przynależność do konkretnego kościoła). Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń i Składek³⁹ wyjaśniła, że brak działań skierowanych do tej określonej grupy ubezpieczonych, którzy mają finansowane składki ze środków publicznych, wynika z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁰, tj. z zasady równego traktowania. W związku z powyższym, propozycje planów kontroli nie obejmowały działań nakierunkowanych na kontrolę wydatkowania środków publicznych w tym obszarze. Propozycje kontroli, przekazywane przez DUS do Departamentu Kontroli Płatników Składek opisywały obszary zagrożone nadużyciami, odnosząc się do płatników i ubezpieczonych ogółem dla danego ryzyka.

NIK podkreśla, że wyjątek w tym zakresie stanowiło wskazanie konkretnych grup zawodowych w piśmie dotyczących planów kontroli na 2021 r.⁴¹, gdzie Dyrektor DUS w jednym z potencjalnych ryzyk wskazała na grupy takie jak: pracownicy branży IT, pracownicy świadczący usługi w zakresie pośrednictwa finansowego, kierowcy samochodów ciężarowych.

Dyrektor DUS wyjaśniła, że Zakład analizując ryzyka nie tylko dokonuje ich identyfikacji i oceny, ale również nadaje im priorytety, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz skutki dla ZUS. Ze względu na niski udział osób duchownych wśród wszystkich ubezpieczonych (0,11%), grupa ta nie wykazuje okoliczności lub symptomów istotnie skorelowanych z potencjalnymi nieprawidłowościami.

NIK zwraca uwagę, że wyniki opisanych powyżej postępowań administracyjnych, wskazują, że sprawy, w których stwierdzono brak podstaw do finansowania składek ze środków publicznych stanowiły 45,9%. Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora DUS, należy stwierdzić, że powoływanie się na art. 2a ustawy o sus ma charakter wybiórczy, gdyż powyższa grupa ubezpieczonych, pomimo wynikającego z postępowań ryzyka niepodleganiu ubezpieczeniom z tytułu bycia osobą duchowną,

³⁸ W 2021 r. – 27, w 2022 r. – 28, w 2023 r. – 19.

³⁹ Dalej: DUS.

⁴⁰ Dz.U. z 2024 poz. 497, ze zm., dalej: ustawa o sus.

⁴¹ Pismo znak: 993400/030/1/2020 UNP 2020-006696631 z 23 października 2020 r.

nie została ujęta wprost, tak jak wcześniej wymienione zawody. W związku z powyższym, należy wskazać, że ocena i nadawanie priorytetów ryzykom, powinna uwzględniać celowość bieżącego wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa. Zdaniem NIK świadczy to o braku systemowej kontroli nad tym, czy ubezpieczeni zgłaszający się z kodem osoby duchownej mają do tego prawo.

Powyższa sytuacja może tworzyć przestrzeń do nadużyć w postaci korzystania z finansowania składek z FK przez osoby do tego nieuprawnione. Brak kompleksowej weryfikacji przez ZUS⁴² tej grupy płatników, zwiększa tym samym ryzyko niewłaściwego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na ww. określony cel.

(akta kontroli str. 132-136, 150-164, 168-173, 275-302, 423-433, 461-466, 505-508)

Badaniem próby pod kątem prawidłowości weryfikacji przez ZUS przystąpienia do ubezpieczeń i wykazywania jako ubezpieczonych osób duchownych, objęto siedem losowo wybranych kościołów i innych związków wyznaniowych⁴³, z 173 kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru prowadzonego przez MSWiA. Ustalono, że okresie od 2021 r. do 2023 r.:

- trzy kościoły / związki wyznaniowe⁴⁴ figurowały jako płatnicy składek ZUS;
- dwóch płatników zgłaszało do ubezpieczeń osoby duchowne⁴⁵;
- w przypadku jednego płatnika⁴⁶ jego konto zostało zamknięte z dniem 1 stycznia 2022 r. Płatnik nie figurował jako dłużnik z tytułu nieopłacenia składek;
- nie wydawano w stosunku do ww. płatników decyzji z obszaru rozliczeń kont płatników składek, dochodzenia należności oraz w zakresie ubezpieczeń społecznych.

(akta kontroli str. 397-404, 509-515)

1.3 W okresie od stycznia do marca 2021 r. ze zwolnienia z opłacenia składek na FUS ze względu na pandemię COVID-19, skorzystało: w styczniu 139,3 tys. płatników, w lutym 102,7 tys. płatników, a w marcu 93,9 tys. płatników. Łączna kwota zwolnień z opłacenia składek z powyższego tytułu wyniosła 1 142 325,5 tys. zł. W powyższych okresach, wśród płatników zgłaszających osoby duchowne do ubezpieczenia, ze zwolnienia z opłacania składek skorzystało dziewięciu płatników, a łączna suma zwolnień od stycznia do marca 2021 r. wyniosła 36,0 tys. zł⁴⁷. Na podstawie badania wszystkich dziewięciu płatników w powyższych okresach 2021 r. stwierdzono, że ulgi polegające na zwolnieniu z opłacenia składek, zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu COVID-19, udzielono w sposób prawidłowy.

(akta kontroli str. 12, 30, 32, 38-40)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Możliwości Zakładu w zakresie weryfikacji zgłoszeń osób duchownych do ubezpieczeń ograniczały się do prowadzenia kontroli i postępowań administracyjnych. Nie istniały natomiast rozwiązania systemowe pozwalające

⁴² Na podstawie art. 68 ust.1 pkt 1) lit. a).

⁴³ Chrześcijański Kościół Głosicieli Dobrej Nowiny, Kościół Remonstrantów Polskich, Zakon Braci Zjednoczenia Energetycznego, Kościół Naturalny, Wyznawcy Słońca, Kościół Zjednoczeniowy, czyli Ruch pod Wezwaniem Ducha Świętego dla Zjednoczenia Chrześcijaństwa Światowego oraz Polski Kościół Dialogu.

⁴⁴ Kościół Remonstrantów Polskich, Wyznawcy Słońca oraz Kościół Zjednoczeniowy, czyli Ruch pod Wezwaniem Ducha Świętego dla Zjednoczenia Chrześcijaństwa Światowego

⁴⁵ Wyznawcy Słońca w 2021 r. zgłosili dziewięć osób duchownych z kodem 1010 oraz 12 z kodem 1020, a Kościół Zjednoczeniowy, czyli Ruch pod Wezwaniem Ducha Świętego dla Zjednoczenia Chrześcijaństwa Światowego w 2021 r. zgłaszał dwie osoby duchowne z kodem 1050, w 2022 r. sześć osób duchownych (jedna z kodem 1020 i pięć z kodem 1050) oraz w 2023 sześć osób duchownych (dwie z kodem 1020 i cztery z kodem 1050).

⁴⁶ NIP: 6112732272.

⁴⁷ Styczeń 2021 r. – ośmiu płatników, na łączną kwotę 12,0 tys. zł, luty 2021 r. – ośmiu płatników, na łączną kwotę 11,9 tys. zł, marzec 2021 r. – dziewięciu płatników, na łączną kwotę 12,1 tys. zł.

zweryfikować, czy osoba zgłaszana przez płatnika do ubezpieczeń jako osoba duchowna, faktycznie nią była. Rozliczenia pomiędzy MSWiA a ZUS, w zakresie środków FK odbywały się w sposób prawidłowy. Zakład nie prowadził wyodrębnionej statystyki dotyczącej płatników / ubezpieczonych korzystających z finansowania składek z FK w zakresie m.in. prowadzonych postępowań i udzielania ulg oraz nie agregował danych w podziale na kościoły i inne związki wyznaniowe. Podział ten nie był możliwy, gdyż w dokumentach zgłoszeniowych brak było takiej informacji, podawany był wyłącznie kod tytułu ubezpieczenia wskazujący na osobę duchowną. Zakład w prawidłowy sposób realizował zadanie związane z udzielaniem zwolnienia z opłacenia składek na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 w zakresie płatników wykazujących osoby duchowne.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2021-2023:

- 1) przypis składek ogółem na koniec poszczególnych lat wynosił odpowiednio: 326 478 674,7 tys. zł, w tym z FK 182 578,2 tys. zł, 377 486 052,7 tys. zł, w tym z FK 189 980,0 tys. zł oraz 433 380 620,0 tys. zł, w tym z FK 216 666,2 tys. zł. W podziale na oddziały ZUS, największy przypis składek dla płatników, którzy wykazywali finansowanie składki z FK odnotowano w Oddziale ZUS w Krakowie – 28 591,9 tys. zł (w 2023 r.), a najmniejszy w Oddziale ZUS w Zielonej Górze – 974,0 tys. zł (w 2021 r.).

(akta kontroli str. 13, 28)

- 2) należności⁴⁸ z tytułu zaległych składek na koniec każdego roku wynosiły: 37 195 584,2 tys. zł, 38 040 446,9 tys. zł oraz 40 287 936,8 tys. zł, w tym stan zadłużenia obejmujący ubezpieczenia społeczne i zdrowotne płatników, którzy w dokumentach rozliczeniowych wykazali finansowanie z FK wynosił: 8127,0 tys. zł, 9367,4 tys. zł oraz 12 372,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 14, 27)

- 3) liczba dłużników⁴⁹ ogółem w poszczególnych latach wynosiła: 1223,5 tys., 1336,3 tys. oraz 1315,8 tys., a kwota zadłużenia nie objęta żadnymi działaniami odpowiednio⁵⁰: 5 919 332,4 tys. zł, 3 838 943,6 tys. zł oraz 5 156 682,1 tys. zł. Liczba płatników posiadających zadłużenie, nie objęte żadnymi działaniami, którzy wykazywali finansowanie składki z FK⁵¹ wyniosła: 1,3 tys., 1,5 tys. oraz 1,6 tys., a kwota należności odpowiednio: 2438,5 tys., 2880,9 tys. zł oraz 3541,2 tys. zł. Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Realizacji Dochodów⁵² ZUS, pozyskanych z oddziałów ZUS wynikało, że przyczynami niepodejmowania działań mających na celu dochodzenie ww. należności były m. in: występowaniem należności za okresy bieżące, kwoty niedojrzałych do egzekucji, dokonanie przypisu składek za okres wsteczny lub korekty deklaracji rozliczeniowej na wyższe kwoty, dokonanie opłat należności przez dłużnika – wpłata własna, dokonywanie przez płatnika regularnych wpłat z opóźnieniem, opóźnienia w obsłudze salda z uwagi na priorytety działań, umorzenie z mocy prawa – zgon, prowadzenie postępowania wyjaśniającego

⁴⁸ Obejmujące składki oraz odsetki za zawłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnień i dodatkowe opłaty za okres od 1 stycznia 1999 r.

⁴⁹ Płatników aktywnych i nieaktywnych z saldem WN.

⁵⁰ Tj. należności: nie objętych egzekucją, ulgami, trwale nieściągalnych, za ostanie pięć miesięcy, wobec których podejmowane są działania przedegzekucyjne, wobec których w ostatnich 12 miesiącach wystawione zostały protokoły nieściągalności, objętych postępowaniami abolicyjnymi.

⁵¹ W dokumentach rozliczeniowych za listopad danego roku.

⁵² Dalej: DRD.

dotyczącego prawidłowości okresu podlegania lub zbiegu tytułów do ubezpieczeń, procedowanie wniosków o ulgę oraz działania przedegzekucyjne i egzekucyjne podejmowane w kolejnych latach. W celu wyegzekwowania należności oddziały ZUS planowały podjęcie bieżących czynności zmierzających do wyegzekwowania należności m. in. przez wezwania do zapłaty, upomnienia, decyzje określające wysokość zadłużenia, a przy braku reakcji dłużnika wszczęcie egzekucji. Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału ZUS w Siedlcach wynikało, że w przypadku trzech płatników wykazujących zadłużenie w łącznej kwocie 1,2 tys. zł nieobjęcie ich żadnymi działaniami, spowodowane było niezachowaniem standardów częstotliwości wynikających z Procedury 3.1 Obsługa konta płatnika⁵³.

(akta kontroli str. 15, 43, 338, 490-491)

- 4) działaniami egzekucyjnymi z tytułu zaległych składek w poszczególnych latach objęto odpowiednio: 21 830 817,4 tys. zł (w tym 1884,8 tys. zł płatnicy wykazujący finansowanie składki z FK⁵⁴), 25 116 808,5 tys. zł (w tym 2232,0 tys. zł płatnicy wykazujący finansowanie składki z FK) oraz 28 913 471,0 tys. zł (w tym 2463,2 tys. zł płatnicy wykazujący składki z FK). Oddział ZUS w Gdańsku objął działaniami egzekucyjnymi największą kwotę należności od płatników wykazujących finansowanie z FK (574,0 tys. zł w 2021 r., 581,2 tys. zł w 2022 r. oraz 557,0 tys. zł w 2023 r.). Natomiast w Oddziale ZUS Tomaszowie Mazowieckim, przez cały okres objęty kontrolą, nie zaewidencjonowano należności od płatników wykazujących finansowanie z FK, objętych egzekucją.

(akta kontroli str. 341)

- 5) liczba i kwota skierowanych w każdym roku tytułów egzekucyjnych ogółem wynosiła: 2584,3 tys. tytułów egzekucyjnych na kwotę 5 658 069,1 tys. zł, 3 335,6 tys. na kwotę 8 635 862,2 tys. zł oraz 4149,1 na kwotę 11 006 648,7 tys. zł. W latach 2021-2023 do płatników wykazujących finansowanie z FK skierowano odpowiednio: 1,4 tys. tytułów egzekucyjnych na kwotę 825,3 tys. zł, 1,8 tys. na kwotę 1094,7 tys. zł oraz 1,6 tys. na kwotę 1082,5 tys. zł. Z wyjaśnień Dyrektor DRD ZUS wynika, że nie był możliwy podział skierowanych tytułów egzekucyjnych na poszczególne rodzaje egzekucji tj. prowadzoną przez oddział ZUS, Urząd Skarbowy oraz w pozostałym trybie, gdyż wszystkie uzyskane środki dotyczą tzw. egzekucji własnej. Organem egzekucyjnym, prowadzącym postępowanie poczynawszy od wszczęcia, aż do jego zakończenia był dyrektor oddziału ZUS, niezależnie od możliwości zlecenia zastosowania środka egzekucyjnego przez inny organ w tym Naczelnika Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli str.17, 50)

- 6) w wyniku prowadzonej egzekucji odzyskano ogółem odpowiednio: 1 590 959,7 tys. zł (529 418,6 tys. zł – ściągnięte przez organ egzekucyjny, 1 061 541,1 tys. zł – wpłata dobrowolna), 2 460 382,6 tys. zł (1 675 731,7 tys. zł – ściągnięte przez organ egzekucyjny, 784 650,9 tys. zł – wpłata dobrowolna) oraz 3 288 142,9 tys. zł (2 321 168,6 tys. zł – ściągnięte przez organ egzekucyjny, 966 974,3 tys. zł – wpłata dobrowolna). W tym w wyniku egzekucji płatników wykazujących finansowanie z FK: 509,7 tys. zł (316,0 tys. zł ściągnięte przez organ egzekucyjny, 193,7 tys. zł – wpłata dobrowolna), 728,4 (525,6 tys. – zł ściągnięte przez organ egzekucyjny, 202,8 tys. zł – wpłata dobrowolna) oraz 918,1 tys. zł (693,6 tys. zł – ściągnięte przez organ egzekucyjny, 224,5 tys. zł

⁵³ Załącznik nr 3 – Instrukcja analizy konta płatnika do Procedury 3.1 Obsługa konta płatnika, wprowadzonej zarządzeniem Prezesa ZUS nr 28 z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury do procesu 3.1 Obsługa salda konta płatnika, ze zm., dalej: Procedura 3.1.

⁵⁴ W dokumentach rozliczeniowych za listopad danego roku.

– wpłata dobrowolna). W podziale na oddziały ZUS, największą sumę należności odzyskanych w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych, od płatników wykazujących finansowanie z FK, pozyskał Oddział ZUS w Pile (69,3 tys. zł w 2021 r., 80,9 tys. zł w 2022 r. oraz 154,5 tys. zł w 2023 r.). Natomiast w oddziałach ZUS: I i II w Poznaniu, Tarnowie, I w Warszawie, Tomaszowie Mazowieckim oraz Zielonej Górze⁵⁵ – nie zaewidencjonowano należności odzyskanych w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych, od płatników wykazujących finansowanie z FK. Dyrektor DRD ZUS wyjaśniła, że w oddziałach ZUS w latach 2021-2023 nie stwierdzono żadnego przypadku nieskutecznej egzekucji z powodu przekazania majątku na cele sakralne.

(akta kontroli str. 19, 52, 340)

- 7) zawarto ogółem 176,4 tys. układów ratalnych⁵⁶ (2021 r. – 60,9 tys., 2022 r. – 62,9 tys., 2023 r. – 52,6 tys.) na łączną kwotę 13 185 947,8 tys. zł (2021 r. – 4 539 674,2 tys. zł, 2022 r. – 4 884 398,2 tys. zł i 2023 r. – 3 761 875,4 tys. zł). W tym liczba i kwota układów ratalnych dotyczących płatników wykazujących finansowanie składek z FK⁵⁷ zawartych w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 26 układów ratalnych zawartych na kwotę 354,7 tys. zł, 13 na kwotę 154,6 tys. zł oraz 13 na kwotę 133,1 tys. zł. W wyniku udzielonych ogółem ulg w formie układów ratalnych odzyskano środki w kwocie: 1 937 621,9 tys. zł, 1 755 569,4 tys. zł oraz 2 011 710,0 tys. zł, w tym od płatników wykazujących finansowanie składek z FK odpowiednio: 137,2 tys. zł, 111,0 tys. zł oraz 91,1 tys. zł⁵⁸. Łącznie w całym kontrolowanym okresie odzyskano 52,8% kwoty zawartych układów ratalnych⁵⁹.

Udzielono ogółem 28,2 tys. ulg w formie odroczeń terminu płatności (2021 r. – 17,7 tys. 2022 r. – 4,3 tys., 2023 r. – 6,2 tys.)⁶⁰ na kwotę ogółem 3 211 789,1 tys. zł (2021 r. – 1 213 355,1 tys. zł, 2022 r. – 1 268 245,0 tys. zł, 2023 r. – 730 189,0 tys. zł). W tym liczba i kwota ulg udzielonych w formie odroczeń płatności, dotyczących płatników wykazujących finansowanie składek z FK⁶¹ wynosiła: dwie umowy w 2021 r. na kwotę 37,6 tys. zł, w 2022 r. nie zawarto umów oraz w 2023 r. trzy umowy zawarte na kwotę 1,6 tys. zł. W wyniku udzielonych ogółem ulg w formie odroczeń terminu płatności odzyskano kwotę odpowiednio: 1 573 318,7 tys. zł, 836 576,2 tys. zł oraz 868 958,7 tys. zł, w tym od płatników wykazujących finansowanie składek z FK: 3,4 tys. zł, 27,5 tys. zł, oraz 4,2 tys. zł⁶². Łącznie w całym kontrolowanym okresie odzyskano 89,5% kwoty zawartych umów o odroczenie terminu płatności⁶³.

(akta kontroli str. 20-21, 53-54)

- 8) umorzono należności ogółem 36,1 tys. płatnikom (2021 r. – 6,9 tys., 2022 r. – 6,5 tys. i 2023 r. – 22,7 tys.) na kwotę ogółem 284 293,3 tys. zł (2021 r. – 87 826,8 tys. zł, 2022 r. – 100 473,0 tys. zł, 2023 r. – 95 993,5 tys. zł)⁶⁴. W stosunku do płatników wykazujących finansowanie składek z FK umorzono

⁵⁵ W 2021 r. w Oddziałach ZUS: II w Poznaniu, Tarnowie i I w Warszawie, w 2022 r. w Oddziałach ZUS: II w Poznaniu i Tarnowie oraz w 2023 r. w Oddziałach ZUS w Tomaszowie Mazowieckim i Zielonej Górze.

⁵⁶ Dane za okres od 1999 r. obejmujące: składki, dodatkowe opłaty, odsetki, opłaty prolongacyjne oraz koszty upomnienia.

⁵⁷ Finansowanie składek w dokumentach rozliczeniowych za listopad 2021 r., 2022 r. oraz 2023 r.

⁵⁸ W tym wpływ z tytułu realizacji zawartych umów w latach ubiegłych.

⁵⁹ Dotyczy płatników, którzy w dokumentach rozliczeniowych wykazali finansowanie składek z FK.

⁶⁰ Dane za okres od 1999 r. obejmujące: składki, dodatkowe opłaty, odsetki, opłaty prolongacyjne oraz koszty upomnienia.

⁶¹ Finansowanie składek w dokumentach rozliczeniowych za listopad 2021 r., 2022 r. oraz 2023 r.

⁶² W tym wpływ z tytułu realizacji zawartych umów w latach ubiegłych.

⁶³ Dotyczy płatników, którzy w dokumentach rozliczeniowych wykazali finansowanie składek z FK.

⁶⁴ Dane za okres od 1999 r. obejmujące: składki, odsetki, dodatkowe opłaty, koszty egzekucyjne oraz koszty upomnienia.

odpowiednio: ośmiu płatnikom należności na kwotę 8,9 tys. zł, 16 płatnikom należności na kwotę 2,8 tys. zł oraz dziewięciu płatnikom należności na kwotę 2,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 22, 55)

- 9) w latach 2021-2023 ZUS przedawnił należności od 452,3 tys. płatników ogółem (2021 r. – 134 tys., 2022 r. – 191,7 tys., 2023 r. – 126,6 tys.), w tym 2378 płatników, którzy wykazywali w tych latach finansowanie składek z FK (2021 r. – 947, 2022 r. – 720 i 2023 r. – 711). Kwota przedawnionych należności ogółem z tytułu składek⁶⁵ wyniosła 7 460 624,9 tys. zł, w tym z winy ZUS 401 966,6 tys. zł (2021 r. – 1 932 312,1 tys. zł, w tym z winy ZUS – 72 614,5 tys. zł, 2022 r. – 3 397 953,4 tys. zł, w tym z winy ZUS – 222 082,0 tys. zł, 2023 r. – 2 130 359,4 tys. zł, w tym z winy ZUS – 107 270,1 tys. zł). Kwota należności płatników, których składki finansowano z FK odpowiednio: 2022,6 tys. zł (55,2 tys. zł z winy ZUS), 1508,8 tys. zł (80,7 tys. zł z winy ZUS) oraz 1923,0 tys. zł (49,5 tys. zł z winy ZUS). Dyrektor DRD, na podstawie informacji pozyskanych z oddziałów ZUS, wyjaśniła, że głównymi przyczynami przedawnienia należności z winy ZUS, dotyczące płatników, których składki były finansowane z FK były m.in.: realizacja przez pracowników innych priorytetowych zadań związanych ze zmianami legislacyjnymi oraz koniecznością działania na kontach z większym zadłużeniem; duże obciążenie pracą, wynikające z konieczności zapewnienia terminowego rozpatrywania wniosków płatników oraz braki kadrowe. W przypadku pięciu dłużników, przedawnienie należności wynikało z braku podjętych działań zmierzających do wyegzekwowania należności, tj. działań przedegzekucyjnych oraz egzekucyjnych⁶⁶.

(akta kontroli str. 23, 56, 498 - 504)

2.2 ZUS w okresie 2021-2023 udzielał osobom duchownym ulg w formie odroczenia terminu płatności, rozłożenia należności na raty lub umorzenia należności, na podstawie ustanowionej zarządzeniem Prezes ZUS⁶⁷ procedury do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń⁶⁸. Szczegółową kontrolą w zakresie prawidłowości przyznawania i realizacji ulg objęto 25 spraw wobec 21 dłużników będących osobami duchownym (100%), z którymi w 2023 r. podpisano umowy o odroczenie terminu płatności składek, umowy o rozłożenie na raty należności z tytułu zaległych składek lub którym umorzono należności z tytułu składek (łącznie na kwotę 136,8 tys. zł). W wyniku kontroli ustalono, że:

- płatnicy spełniali warunki do udzielenia im ulg, a ZUS rozpatrywał sprawy niezwłocznie, nie później niż w terminie 60 dni od dnia wpływu wniosku dłużnika do ZUS, zgodnie z jednolitymi standardami udzielania ulg i umorzeń⁶⁹,
- umowy, aneksy do umów oraz wnioski o umorzenie należności z tytułu zaległych składek były podpisane przez upoważnionych pracowników ZUS,
- żaden z płatników nie należał do podmiotów o szczególnym znaczeniu⁷⁰,
- zadłużenie płatników nie uległo przedawnieniu lub nie było nim zagrożone,

⁶⁵ Wraz z odsetkami i dodatkowymi opłatami.

⁶⁶ Z informacji uzyskanych z: Oddziału ZUS w Sosnowcu (przedawnienie dotyczy dwóch płatników na łączną kwotę 7,2 tys. zł), z Oddziału ZUS w Jasle (przedawnienie dotyczy jednego płatnika na kwotę 0,6 tys. zł) oraz Oddziału ZUS w Ostrowie Wielkopolskim (przedawnienie dotyczy dwóch płatników na łączną kwotę 1,9 tys. zł).

⁶⁷ Zarządzenia nr 29 Prezesa ZUS z 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 4.1 Obsługa ulg i umorzeń, ze zm.

⁶⁸ Dalej: Procedura ulg i umorzeń.

⁶⁹ Stanowiącymi załącznik nr 8 – Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń, do Procedury ulg i umorzeń.

⁷⁰ Zdefiniowanych w jednolitych standardach z grupy N Jednolitych standardów udzielania ulg i umorzeń – załącznik nr 8 do Procedury ulg i umorzeń.

- ulgi monitorowano zgodnie z standardami jakości i częstotliwości wynikającymi z Procedury 3.1. za wyjątkiem jednego płatnika⁷¹, którego konta w listopadzie 2023 r. nie objęto comiesięcznym monitoringiem. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. dochodów Oddziału ZUS w Wałbrzychu wynikało, że przyczyną ww. sytuacji było przeoczenie pracownika. Jednakże wpłata za ten miesiąc została przez płatnika uregulowana zgodnie z harmonogramem spłat,
- z jednym płatnikiem zawarto trzy umowy o odroczenie terminu płatności składek, a łączna kwota odroczonych składek wynosiła 1,6 tys. zł. Płatnik terminowo uregulował odroczone płatności składek,
- zawarto 13 umów o rozłożenie na raty należności z tytułu zaległych składek na łączną kwotę 133,1 tys. zł. Płatnicy opłacali raty zgodnie z harmonogramem wynikającym z zawartych umów, za wyjątkiem dwóch przypadków, gdzie z uwagi na nieopłacenie w wyznaczonym terminie raty, ZUS rozwiązał umowę⁷². Wobec ww. płatników prowadzono działania egzekucyjne,
- dziewięciu płatnikom umorzono z urzędu należności z tytułu zaległych składek w kwocie 2,1 tys. zł. Podstawę umorzeń stanowił art. 28 pkt 5b ustawy o sus oraz w dwóch przypadkach art. 27a § 5 ustawy z dnia 16 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷³,
- w wyniku udzielonych ulg odzyskano środki w łącznej kwocie 95,3 tys. zł (4,2 tys. w wyniku udzielonych ulg w formie odroczenia terminu płatności oraz 91,1 tys. w wyniku udzielonych ulg w formie rozłożenia na raty), co stanowiło 70,7% wartości zawartych umów⁷⁴,
- udzielenie ulg zmniejszyło łączne zadłużenie płatników. Na początku 2023 r. wynosiło 105,3 tys. zł, a na koniec 2023 r., zmalało do 83,9 tys. zł, tj. o 20,3%.

(akta kontroli str. 335-338, 443-450, 486-489, 493-497, 504, 527)

2.3 W latach 2021-2023 w ZUS obowiązywała ustanowiona zarządzeniem Prezes ZUS⁷⁵ procedura do procesu 5.1 Kontrola Płatnika Składek. Inspektorzy kontroli ZUS na podstawie art. 86 ustawy o sus przeprowadzili odpowiednio: 18,6 tys. (w tym 11 płatników zgłaszających osoby duchowne), 27,0 tys. (w tym 11 płatników zgłaszających osoby duchowne⁷⁶) oraz 26,8 tys. (w tym 14 płatników zgłaszających osoby duchowne⁷⁷), kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek. Skutek finansowy kontroli płatników składek wynosił: 237 038,5 tys. zł⁷⁸ w 2021 r. (w tym 206,1 tys. zł dotyczyło

⁷¹ NIP: 6151696936.

⁷² Umowa nr 040000/00072/23R z 16 stycznia 2023 – rozwiązana 4 maja 2023 r. oraz umowa nr 110000/00140/23 z 28 lutego 2023 r. – rozwiązana 21 kwietnia 2023 r.

⁷³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.

⁷⁴ Łączna kwota zawartych umów w 2023 r. wynosiła 134,7 tys. zł.

⁷⁵ Zarządzenie nr 32 Prezesa ZUS z 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury do procesu 5.1. Kontrola płatnika składek, ze zm.

⁷⁶ 10 kontroli planowych i jedna doraźna.

⁷⁷ 13 kontroli planowych i jedna doraźna.

⁷⁸ W tym: 164 663,8 tys. zł – przypis, 58 856,5 tys. zł – odpis, 4 226,5 tys. zł – nadpłaty świadczeń, 3 442,0 tys. zł – niedopłaty świadczeń, 2 673,8 tys. zł – rozliczenia na dobro ZUS oraz 3 176,0 tys. zł – rozliczenia na dobro płatnika.

FK⁷⁹), 357 243,9 tys. zł⁸⁰ w 2022 r. (w tym 129,1 tys. zł dotyczyło FK⁸¹) oraz 488 950,6 tys. zł⁸² w 2023 r. (w tym 491,0 tys. zł dotyczyło FK⁸³).

(akta kontroli str. 83-105)

W ramach kontroli płatników wykazujących do ubezpieczeń osoby duchowe, ZUS kontrolą objął 731 ubezpieczonych, w tym 503 osoby duchowe⁸⁴. W przypadku 332 ubezpieczonych stwierdzono nieprawidłowości, z czego 244 dotyczyły osób duchownych (48,5% przypadków kontrolowanych osób duchownych).

(akta kontroli str. 467-474)

Szczegółową analizą objęto łącznie osiem kontroli⁸⁵ płatników wykazujących m.in. osoby duchowe. W wyniku badania stwierdzono, że:

- kontrole obejmowały okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2022 r., a ich zakres obejmował m.in.: prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest Zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu, prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe oraz wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych. W trzech przypadkach kontrolę rozszerzono o prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do ZUS we wniosku o świadczenie postojowe oraz prawidłowość i rzetelność danych przekazanych do ZUS we wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacania składek złożonych na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19,
- kontrolą objęto 243 ubezpieczonych zgłaszanych przez kontrolowanych płatników, z czego 169 osób stanowiły osoby duchowe,
- nieprawidłowości stwierdzono w stosunku do 117 ubezpieczonych zgłaszanych przez kontrolowanych płatników, z czego 83 przypadki dotyczyły osób duchownych. Nieprawidłowości dotyczące osób duchownych polegały m.in. na: błędnym określeniu źródła finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe jako – ubezpieczony, a nie jako FK; wykazaniu ubezpieczonych, którzy pozostawali w stosunku pracy, z którego podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w przeliczeniu na miesiąc była równa co najmniej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę; zadeklarowaniu przez ubezpieczonych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe od kwoty wyższej niż najniższa podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób duchownych; posiadaniu innego tytułu do ubezpieczeń tj. umowę o pracę, z tytułu której osiągano miesięcznie przychód w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę; niepodleganiu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu bycia osobą duchowną w okresie pracy na terenach misyjnych,
- w wyniku przeprowadzonych kontroli doraźnych u dwóch płatników składek stwierdzono brak udokumentowania statusu osoby duchownej (ubezpieczony nie

⁷⁹ 179,4 tys. zł przypis oraz 26,7 tys. zł odpis na FK.

⁸⁰ W tym: 250 179,8 tys. zł – przypis, 91 163,0 tys. zł – odpis, 5 055,2 tys. zł – nadpłaty świadczeń, 3 797,0 tys. zł – niedopłaty świadczeń, 3 714,2 tys. zł – rozliczenia na dobro ZUS oraz 3 334,7 tys. zł – rozliczenia na dobro płatnika.

⁸¹ 8,6 tys. zł przypis oraz 120,5 tys. zł odpis (w tym odpis wynikający z korekt deklaracji dokonanych na podstawie decyzji administracyjnej w związku z przeprowadzoną kontrolą doraźną w kwocie 26 tys. zł).

⁸² W tym: 362 232,3 tys. zł – przypis, 109 739,5 tys. zł – odpis, 5 444,1 tys. zł – nadpłaty świadczeń, 4 067,3 tys. zł – niedopłaty świadczeń, 3 734,3 tys. zł – rozliczenia na dobro ZUS oraz 3 733,0 tys. zł – rozliczenia na dobro płatnika.

⁸³ 21 tys. zł przypis oraz 470 tys. zł odpis (w tym odpis wynikający z korekt deklaracji dokonanych na podstawie decyzji administracyjnej w związku z przeprowadzoną kontrolą doraźną w kwocie 2,6 tys. zł).

⁸⁴ 409 osób duchownych z kodem ubezpieczenia 1010, 67 z 1020 oraz 27 z 1050.

⁸⁵ Sześć kontroli planowych z największym wynikiem finansowym oraz wszystkie (dwie) kontrole doraźne.

- powinien być objęty obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi i dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym jako osoba duchowna),
- rezultatem finansowym ww. kontroli dotyczącym FK, był przypis składek w kwocie 189,2 tys. zł oraz odpis składek w kwocie 522,9 tys. zł.⁸⁶,
- środki finansowe stanowiące odpis na FK zostały zwrócone do MSWiA.

(akta kontroli str. 174-196, 258, 303-320, 343-396, 516-519)

Z wyjaśnień Głównego Inspektora Kontroli ZUS wynika, że w ramach założeń i parametrów planowania kontroli nie były dokonywane wyłączenia w zakresie obejmowania kontrolą płatników z kodami tytułu ubezpieczenia osoby duchownej. Duchowni nie stanowią odrębnej kategorii ubezpieczonych wśród analiz ryzyka znajdujących w aplikacji BRDKP⁸⁷. Podejmowane kontrole, którymi objęto płatników wykazujących m.in. osoby duchowne, przeprowadzane były zgodnie z przyjętym planem kontroli.

(akta kontroli str.101-102)

2.4. Nadzór nad procesem dochodzenia należności od płatników składek sprawował DRD ZUS. Komórki dochodowe oddziałów ZUS były odpowiedzialne za prawidłową realizację zadań ustawowych, natomiast DRD nadzorował merytorycznie spójności i efektywność ww. procesu. Nadzór miał charakter ogólny i dotyczył wyznaczania kierunków działania oraz monitorowania skuteczności i efektywności procesów dochodzenia należności w ZUS. Za realizację procesów dochodzenia należności od indywidualnych płatników, w tym osób duchownych odpowiadali dyrektorzy poszczególnych oddziałów ZUS. Działania Zakładu w tym obszarze podejmowane były identycznie w stosunku do każdego płatnika, który pomimo ustawowego obowiązku nie opłaca składek w pełnej wysokości i w terminach ustawowych. Dochodzenie należności w latach 2021-2023 utrzymywało się na średnim poziomie 83,9% (81,8% w 2021 r., 85,5% w 2022 r. oraz 84,4% w 2023 r.)⁸⁸. Efektywność egzekucji w kontrolowanym okresie wynosiła średnio 41,9% (odpowiednio: 41,2%, 45,1% oraz 39,4%)⁸⁹, a efektywność układów ratalnych – 98,8%.

(akta kontroli str. 486-489, 502, 526-527)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021-2023 ZUS podejmował działania na rzecz wspierania procesu dochodzenia należności z tytułu składek oraz udzielania ulg w ich spłacie osobom, których składki finansowane były z FK. Mimo to liczba dłużników, którzy wykazywali finansowanie składek z FK wzrosła o 23,1 %, z 1,3 tys. w 2021 do 1,6 tys. z 2023 r., zwiększając kwotę należności o 52,2%, tj. z 8127,0 tys. zł do 12 372,5 tys. zł. Zwiększeniu uległa również kwota należności od ww. osób nie objętych przez ZUS żadnymi działaniami, z 2438,5 tys. w 2021 r. do 3541,2 tys. (o 45,2 %). Natomiast wzrósł efekt prowadzonej egzekucji, w wyniku której odzyskano w kolejnych latach: 27,0%, 32,6% oraz 37,3% kwot objętych egzekucją od osób wykazujących finansowanie z FK. Zakład sprawował nadzór nad udzielaniem ulg w spłacie należności oraz ich umarzania, poprzez badanie spełniania obowiązujących kryteriów w zakresie możliwości korzystania przez płatników z tego typu preferencji w spłacie

⁸⁶ W tym odpis w kwocie 28,6 tys. zł. będący następstwem kontroli doraźnych.

⁸⁷ Aplikacja służy do identyfikacji ryzyk potencjalnych nadużyć w zakresie naruszenia przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych. Zawiera wyniki analiz obejmujących identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Wynik te są wykorzystywane przy planowaniu i doborze płatników składek do kontroli.

⁸⁸ Największy poziom dochodzenia należności wykazano w IV kwartale 2022 r. – 88,3%, a najmniejszy w III kwartale 2021 r – 81,0%.

⁸⁹ Największą efektywność egzekucji wykazano w II kwartale 2022 r. – 49,9%, a najmniejszą w III kwartale 2021 r. – 37,3%.

należności. Odnotowano wzrost odzyskanych należności w wyniku udzielonych ulg, które w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: 35,8%, 89,6% oraz 70,7% kwot objętych ulgami w formie układów ratalnych i odroczeń terminów płatności. W oddziałach ZUS w stosunku do osób duchownych, stwierdzono cztery przypadki niestosowania standardów częstotliwości wynikających z Procedury 3.1 oraz pięć przypadków przedawnienia należności w wyniku braku działań zmierzających do ich wyegzekwowania.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z brakiem stwierdzonych nieprawidłowości, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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. 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.

Warszawa, 29 listopada 2024 r.

Kontrolerzy
Mateusz Pastuszko
Specjalista kontroli państwowej
(podpisano elektronicznie)
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski
(podpisano elektronicznie)
.....
podpis

Biernacka Sylwia
Starszy inspektor kontroli państwowej
(podpisano elektronicznie)
.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

(podpisano elektronicznie)

.....
podpis