



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Kontrola płatników składek sprawowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z wykonywaniem obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych

Author: Anna Gronkiewicz

Citation style: Gronkiewicz Anna. (2016). Kontrola płatników składek sprawowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z wykonywaniem obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 156-180). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Kontrola płatników składek sprawowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z wykonywaniem obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych

1. Uwagi wprowadzające

Ubezpieczenia społeczne obok pomocy społecznej stanowią instytucje polityki socjalnej państwa, a ich celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego. Przez pojęcie *bezpieczeństwa socjalnego* należy rozumieć „gwarancje uzyskania pomocy zewnętrznej (pozarodzinnej) w przypadkach zdarzeń losowych i w innych sytuacjach prawem lub umowami określonych”¹. Zawężając rozważania do ubezpieczeń społecznych, trzeba wskazać, że ich głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa materialnego osobom w podeszłym wieku, osobom niezdolnym do pracy, ofiarom wypadków czy chorób. System ubezpieczeń społecznych to „system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w dużej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych”². Należy także dodać, że w Polsce obecnie obowiązuje solidarny system ubezpieczeń społecznych, co oznacza mniej więcej tyle, że obecnie pracujący składają się na renty i emerytury dla swoich rodziców i dziadków.

¹ Z. RAJKIEWICZ, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*. „Polityka Społeczna”, nr 3/1988, s. 6.

² J. ŚWIĄTEK-RUDOMAN, *System ubezpieczeń społecznych*. W: A. WYRUCH-ŻYWIĆKA, red., *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa 2009, s. 265.

Przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³, określanej mianem ustawy systemowej, do ubezpieczeń społecznych zaliczają: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenia chorobowe i ubezpieczenia wypadkowe (art. 1 u.s.u.s.). Każdy z rodzajów ubezpieczeń powiązany jest z odpowiednim rodzajem składek (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe), które wpływają do czterech odrębnych funduszy (emerytalnego, rentowego, chorobowego, wypadkowego)⁴. Podkreślenia wymaga, że *de lege lata* do ubezpieczeń społecznych nie zalicza się ubezpieczenia zdrowotnego, które wchodzi w skład odrębnego systemu. Niemniej składka z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego odprowadzana jest do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁵, a następnie przekazywana do Narodowego Funduszu Zdrowia, który kontraktuje usługi medyczne. Przy tym należy odróżnić kwestię objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i kwestię obowiązku płacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, ponieważ NFZ nie jest instytucją władną do orzekania o obowiązku odprowadzania składek na żadne ubezpieczenie ani też do pobierania tych składek, gdyż należy to do kompetencji ZUS⁶.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją realizującą politykę państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych. Jak podkreślono w orzecznictwie, „Skarb Państwa nie jest osobą prawną zajmującą się realizacją zadań z zabezpieczenia społecznego. Te zadania zostały powierzone innej osobie prawnej — Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, który jest wprawdzie państwową osobą prawną i realizuje zadania Państwa, ale ma własną podmiotowość materialnoprawną i procesową”⁷. Pomimo tego, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych od lat oceniany jest negatywnie w dyskursie publicznym, w doktrynie zauważa się, że funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych nie byłoby możliwe, gdyby nie działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który realizuje przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych, szczególnie w sferze organizacyjnej, prawnej i finansowej⁸.

2. Charakterystyka organu kontrolnego

Zakres zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określony jest w art. 68–71 u.s.u.s. Poniżej wskazane zostaną ogólne zadania Zakładu, bez szczegółowej analizy, przez wzgląd na obszerny charakter tego zagadnie-

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 121, dalej: u.s.u.s.

⁴ J. WANTOCH-REKOWSKI, W: J. WANTOCH-REKOWSKI, red. nauk., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*. Warszawa 2015, s. 21.

⁵ Dalej: Zakład lub ZUS.

⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2014 r., III AUa 823/13, LEX nr 1428031.

⁷ Postanowienie SN z dnia 22 lutego 2007 r., III CZP 166/06, OSNC 2008, nr 2, poz. 24.

⁸ J. WANTOCH-REKOWSKI, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*. Warszawa 2014, s. 98.

nia. Do zakresu działania Zakładu należą m.in.: 1) realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, 2) realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, 3) wystawianie osobom uprawnionym do emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych imiennych legitymacji emeryta-rencisty, potwierdzających status emeryta-rencisty, 4) dysponowanie środkami finansowymi funduszy ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego, 5) opracowywanie aktuarialnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych, 6) kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy, 7) kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi, 8) wydawanie „Biuletynu Informacyjnego”, 9) popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych, 10) podejmowanie działań z zakresu prewencji rentowej (art. 68 u.s.u.s. w zw. z art. 69 u.s.u.s.).

W orzecznictwie wskazuje się natomiast, że „Zakład Ubezpieczeń Społecznych zajmuje się między innymi wymierzaniem i pobieraniem składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy⁹, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych¹⁰, prowadzeniem rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł oraz prowadzeniem indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek”¹¹. Bez wątpienia „Zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wiążą się z obsługą funduszy, których ZUS jest organem lub dysponentem, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹² (zgodnie z art. 51 ust. 2 u.s.u.s. dysponentem FUS jest Zakład), Funduszu Emerytur Pomostowych¹³ (zgodnie z art. 29 ust. 2 u.e.p. dysponentem

⁹ Fundusz Pracy to państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Obowiązkowe składki na FP opłacają pracodawcy oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, a ponadto jego przychody stanowią dotacje z budżetu państwa czy środki pochodzące z Unii Europejskiej. Zob. szerzej art. 103–110 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 149).

¹⁰ Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych to państwowy fundusz celowy utworzony w celu ochrony pracowników przed niewypłacalnością pracodawców. Działalność Funduszu finansowana jest m.in. ze składek odprowadzanych przez pracodawców. Zob. szerzej art. 9, 12 i 13 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 272 ze zm.).

¹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2013 r., III AUa 1367/12, LEX nr 1322549.

¹² Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (art. 51–57 u.s.u.s.) jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczenia społecznego. *De facto* Fundusz realizuje zadania z zakresu I filara. W ramach FUS wyodrębnia się fundusz emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Budżet Funduszu tworzony jest ze składek na ubezpieczenie społeczne i z dotacji z budżetu państwa. FUS może również zaciągać krótkoterminowe kredyty w bankach komercyjnych. Szerzej zob. A. WYPYCH-ŻYWIĆKA, *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych*. W: A. WYPYCH-ŻYWIĆKA, red., *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 66–68.

¹³ Fundusz Emerytur Pomostowych (art. 29–34 u.e.p.) jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu finansowania emerytur pomostowych. Jego przychody stanowią składki opłacane i finansowane przez pracodawców zatrudniających pracowników w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz dotacje z budżetu państwa. Szerzej zob. M. ZIELENIĘCKI, *Fundusz Emerytur Pomostowych*. W: A. WYPYCH-ŻYWIĆKA, red., *Leksykon...*, op. cit., s. 31–36.

FEP jest Zakład) i Funduszu Rezerwy Demograficznej¹⁴ (zgodnie z art. 60 ust. 3 u.s.u.s. organem FRD jest Zakład). Dzięki działalności Zakładu realizowane są przychody tych funduszy i ich wydatki¹⁵. Należy zaznaczyć, że zadanie określone dość szeroko: realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych jest podstawowym zadaniem Zakładu, a pozostałe z nich mają charakter wtórny wobec niego. Także działalność kontrolna (art. 68 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s.), której poświęcone jest niniejsze opracowanie, ma charakter służebny, umożliwiający realizację przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Pozycja ustrojowa Zakładu Ubezpieczeń społecznych określona została w rozdziale 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Siedzibą Zakładu jest miasto stołeczne Warszawa (art. 66 ust. 1 u.s.u.s.). W skład Zakładu wchodzi centrala oraz terenowe jednostki organizacyjne (art. 67 ust. 1 u.s.u.s.), które tworzą jego strukturę organizacyjną (są to oddziały, inspektoraty oraz biura). Na czele oddziałów są ustanowieni dyrektorzy, a na czele inspektoratów i biur — odpowiednio kierownicy inspektoratów i kierownicy biur. Przy tym jednostki organizacyjne ZUS nie są wyposażone w zdolność sądową¹⁶, a nadto ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zalicza do organów Zakładu ich dyrektorów czy kierowników¹⁷. W tym miejscu należy bowiem wyjaśnić, że ani centrala, ani terenowe jednostki organizacyjne nie posiadają przymiotu organów administracji publicznej. Wyłącznie ZUS jako całość posiada taki status. Zakład wykonuje wprawdzie swoje zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych za pośrednictwem terenowych jednostek organizacyjnych, aczkolwiek w roli samodzielnych organów administracyjnych nie występują jego wewnętrzne organy ani terenowe jednostki organizacyjne mające kompetencje do działania w jego imieniu. W myśl przepisów u.s.u.s. Zakład jako całość jest organem administracji publicznej (art. 66 ust. 4 u.s.u.s.)¹⁸.

¹⁴ Fundusz Rezerwy Demograficznej (art. 58–65 u.s.u.s.) jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu zabezpieczenia systemu emerytalnego w tym sensie, że stanowi dla niego zaplecze, gdy ten stanie się niewydolny wskutek zmian demograficznych. Jego przychody pochodzą m.in. z części składki emerytalnej, prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, przychodów od środków FRD lokowanych w bonach i obligacjach skarbowych, w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa. Szerzej zob. A. WYPYCH-ŻYWIĆKA, *Fundusz Rezerwy Demograficznej*. W: A. WYPYCH-ŻYWIĆKA, red., *Leksykon...*, op. cit., s. 63–66.

¹⁵ J. WANTOCH-REKOWSKI, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa...*, op. cit., s. 103.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2010 r., IV CSK 280, LEX nr 627223.

¹⁷ Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2009 r., I SA/Wr 321/09, LEX nr 555409.

¹⁸ Tak Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II GSK 359/06, LEX nr 321271; Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., II GSK 374/06, LEX nr 322769; Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2010 r., II FSK 1197/10, LEX nr 663251.

Organami ZUS są Prezes Zakładu, Zarząd, którego przewodniczącym jest Prezes Zakładu, oraz Rada Nadzorcza Zakładu (art. 72 u.s.u.s.).

Prezes Zakładu kieruje działalnością Zakładu i reprezentuje go na zewnątrz (art. 73 ust. 1 u.s.u.s.). Prezes jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 73 ust. 2 u.s.u.s.). Co więcej, Prezes jest powoływany spośród osób wyłonionych poprzez otwarty i konkurencyjny nabór¹⁹. Zasygnalizować trzeba, że Prezes Zakładu nie jest centralnym organem administracji publicznej, władnym do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, a jest jedynie organem państwowej osoby prawnej o nazwie Zakład Ubezpieczeń Społecznych²⁰. Dla ścisłości należy jednak odnotować, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przyznają Prezesowi ZUS „w sposób wyraźny prawo do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku i jest to jedyny przedmiot, co do którego podejmuje on decyzję w sprawach indywidualnych dotyczących ubezpieczeń społecznych (art. 73 ust. 3 pkt 6 u.s.u.s.)”²¹. Zagadnienie to zdaje się nie

¹⁹ Należy wskazać, że ogromne emocje wzbudził konkurs rozpisany na stanowisko Prezesa ZUS w 2015 r. Wśród przedstawianych w dyskursie publicystycznym kwestii podnoszono, że nabór konkursowy na Prezesa ZUS powinien zostać zlikwidowany i zastąpiony mianowaniem, tak aby rządzący ponosili odpowiedzialność za mianowanie Prezesa ZUS. Szerzej zob. K. MAJAK, *31-letnia prezeska ZUS? Państwowe posadki to nie miejsce dla młodych zdolnych. „Krzyczeli za mną młokos”*, artykuł z dnia 8 kwietnia 2015 r., <http://natemat.pl/139019,31-letnia-prezeska-zus-panstwowe-posadki-to-nie-miejsce-dla-młodych-zdolnych-krzyczeli-za-mna-młokos> [dostęp 9.04.2015]; Autor nieznan, *Konkurs na prezesa ZUS to cyrk*, „Rzeczpospolita”, 1.04.2015, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/621688,1190485-Konkurs-na-prezesa-ZUS-to-cyrk.html> [dostęp 9.04.2015]; L. KOSTRZEWSKI, P. MIĄCZYŃSKI, *Katarzyna Kalata: Jestem gotowa na ZUS. Ale nie wiem, czy ZUS jest gotowy na mnie*, „Gazeta Wyborcza”, 8.04.2015, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,17719020,Katarzyna_Kalata__Jestem_gotowa_na_ZUS__Ale_nie_wiem_.html#ixzz3WldbtbRz [dostęp 9.04.2015].

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2005 r., III SA/Wa 2056/05. „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 1–2/2007, s. 109.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2006 r., III SA/Wa 2768/05, CBOSA. Zgodnie z postanowieniami art. 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.) Prezes ZUS wyjątkowo może przyznać ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny świadczenie w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. Wskazane świadczenia to: emerytura, renta z tytułu niezdolności do pracy (wraz z rentą szkoleniową) oraz renta rodzinna. Świadczenia te finansowane są z budżetu państwa, a nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 84 ustawy). Świadczenia te przyznawane są na warunkach specjalnych, jeżeli spełnione są łącznie następujące wymogi: 1) wnioskodawca jest lub był osobą ubezpieczoną albo jest członkiem rodziny pozostałym po ubezpieczonym, 2) nie spełnia warunków wymaganych w ustawie o emeryturach i rentach do uzyskania świadczeń wskutek szczególnych okoliczności, 3) nie może podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek, 4) nie ma niezbędnych środków utrzymania. Przyznanie wyżej wymienionych świadczeń w omawianym trybie może nastąpić tylko wtedy, gdy ze względu na brak spełnienia warunków ustawowych odmówiono ubezpieczonemu prawa do świadczenia w postępowaniu zwykłym. Decyzję w sprawie świadczeń wyjątkowych podejmuje Prezes ZUS na podstawie swobodnego uznania, podlegającego jednakże kontroli sądów administracyjnych. Szerzej zob. M. PIANKOWSKI, *Świadczenia przyznawane w szczególnym trybie*. W: A. WYPYCH-ŻYWIĆKA, red., *Leksykon...*, op. cit., s. 271–273; J. Śliwińska, *Można dostać specjalną emeryturę od premiera lub prezesa ZUS, ale ludzie o tym nie wiedzą*, „Gazeta Prawna”, 11.12.2014, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/841152,mozna-dostac-specjalna-emeryture-od-premiera-lub-prezesa-zus-ale-ludzie-o-tym-nie-wiedza.html> [dostęp 29.04.2015].

budzić wątpliwości w orzecznictwie zarówno sądów administracyjnych²², jak i powszechnych²³. Zadania Prezesa określa art. 73 ust. 3 u.s.u.s., który ma charakter przykładowy. Na uwagę zasługują uprawnienia Prezesa ZUS określone w art. 94 ust. 1 u.s.u.s. Zgodnie z treścią wymienionego artykułu Prezes Zakładu powołuje i odwołuje głównego inspektora kontroli Zakładu po zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu. To właśnie główny inspektor kontroli Zakładu oraz upoważnieni przez niego inspektorzy kontroli Zakładu zarządzają kontrole płatników składek. Ponadto główny inspektor kontroli Zakładu, w imieniu Prezesa Zakładu, wykonuje nadzór nad przeprowadzaniem kontroli (art. 94 ust. 2 u.s.u.s.).

Zarząd kieruje działaniami Zakładu w zakresie niezastrzeżonym dla Prezesa Zakładu (art. 74 ust. 2 u.s.u.s.). Składa się on z Prezesa Zakładu oraz z 2–4 osób powoływanych i odwoływanych przez Radę Nadzorczą Zakładu na wniosek Prezesa Zakładu (art. 74 ust. 1 u.s.u.s.).

Rada Nadzorcza Zakładu jest powoływana przez Prezesa Rady Ministrów na 5-letnią kadencję (art. 75 ust. 1 u.s.u.s.). Skład Rady Nadzorczej ZUS ma odzwierciedlać wyważenie stron stosunku ubezpieczeniowego, dlatego też jej członkowie wybierani są spośród różnych grup społecznych. I tak: czterech członków, w tym przewodniczącego Rady, powołuje się na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego składany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, po jednym członku powołuje się na wniosek każdej z organizacji pracodawców reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego²⁴, po jednym członku powołuje się na wniosek każdej organizacji związkowej reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, a ponadto jeden członek powoływany jest na wniosek ogólnokrajowych organizacji emerytów i rencistów. Szczegółowe wymagania w tym przedmiocie zawiera Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, regulaminu Rady Nadzorczej i zasad wynagradzania jej członków²⁵.

²² Np. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2011 r., II GSK 18/10, LEX nr 959501: „2. Żaden przepis u.s.u.s. nie zawiera regulacji uprawniających Prezesa ZUS do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, poza jednym tylko przypadkiem określonym w art. 73 ust. 3 pkt 6 ustawy”.

²³ Np. Postanowienie SN z dnia 24 maja 2011 r., II UK 350/10, LEX nr 1413534: „3. *De lege lata* jedyną decyzją dotyczącą indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wydaną przez Prezesa Zakładu jest decyzja w przedmiocie przyznania świadczenia w drodze wyjątku (art. 83 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 73 ust. 3 pkt 6 u.s.u.s.)”.

²⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 1998 r., Nr 164, poz. 1167 ze zm.

Przez wzgląd na katalog przyznanych zadań Rada określana jest jako organ kontrolny czy nawet organ nadzorczo-kontrolny²⁶.

Jeżeli chodzi o działalność kontrolną Zakładu, można wskazać na uprawnienia opiniodawczo-doradcze Rady Nadzorczej ZUS, a dokładnie — na opinię Rady, którą ta wydaje w odniesieniu do kandydata na głównego inspektora kontroli ZUS. Trzeba jednak od razu podkreślić, że Prezes ZUS powołujący głównego inspektora kontroli ZUS nie jest tą opinią związany, a zatem może na opisywane stanowisko powołać kandydata, którego Rada zaopiniowała negatywnie.

Reasumując, trzeba wskazać, że przepisy u.s.u.s. nie określają szczegółowo struktury wewnętrznej Zakładu. Kwestie te uzupełniają Statut ZUS oraz regulamin organizacyjny ZUS. Konkretyzują one organizację wewnętrzną Zakładu, tj. m.in. zakres działania poszczególnych jednostek oraz kompetencje, i dookreślają tryb funkcjonowania organów ZUS²⁷. Statut jest istotnym uzupełnieniem przepisów ustawowych i określa w sposób szczegółowy kompetencje Prezesa Zakładu, Zarządu i Rady Nadzorczej, strukturę organizacyjną Centrali Zakładu czy zakres rzeczowy działania Centrali²⁸. Obecnie obowiązujący statut ZUS nadany został przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej rozporządzeniem z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych²⁹. Z kolei regulamin organizacyjny ZUS, nadany przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obejmuje: Postanowienia ogólne (rozdział 1), Kompetencje Prezesa Zakładu i członków Zarządu Zakładu (rozdział 2), Sprawowanie nadzoru nad pionami (rozdział 3), Sprawowanie nadzoru nad obszarami (rozdział 4), Sposób kierowania oraz organizacji komórek organizacyjnych Centrali (rozdział 5), Zadania komórek organizacyjnych Centrali i zasady współpracy pomiędzy nimi (rozdział 6), Sposób kierowania oddziałami, ich organizacja i zadania (rozdział 7), Orzecznictwo lekarskie (rozdział 8), Sposób kierowania inspektoratami, ich organizacja i zadania (rozdział 9), Sposób kierowania biurami terenowymi, ich organizacja i zadania (rozdział 10), Postanowienia końcowe (rozdział 11)³⁰.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, by realizować swoje zadania, zatrudnia ponad 46 tys. pracowników rozmieszczonych w 43 oddziałach, 212

²⁶ Por. A. KRUPSKI, *Konstrukcja i charakter prawny Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”*, nr 2/2010, s. 56; D. JAKUBIEC, *Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”*, nr 9/2007, s. 6.

²⁷ J. Świątek-Rudoman, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. W: A. WYPYCH-ZYWIĆKA, red., *Leksykon...*, op. cit., s. 368.

²⁸ J. WANTOCH-REKOWSKI, *System ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 101.

²⁹ Dz.U. z 2011 r., Nr 18, poz. 93.

³⁰ Tekst ujednoczony Regulaminu organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dostępny jest pod adresem http://www.zus.pl/bip/pliki/RegulaminOrgZakladu/Regulamin_organizacyjny_Zakladu_new.pdf [dostęp 9.04.2015].

inspektoratach i 70 biurach terenowych w miastach w całym kraju³¹. Pracownikami odpowiedzialnymi za wykonywanie kontroli — o czym już była mowa — są inspektorzy kontroli ZUS działający pod nadzorem Głównego Inspektora Kontroli ZUS. Inspektorem kontroli Zakładu może być pracownik Zakładu, który: 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, 2) ma nienaganną opinię i nie był karany za przestępstwo z winy umyślnej, 3) posiada wyższe wykształcenie, 4) jest zatrudniony w centrali lub w terenowej jednostce organizacyjnej Zakładu co najmniej dwa lata, 5) złożył egzamin kwalifikacyjny na stanowisko inspektora kontroli Zakładu z wynikiem pozytywnym przed komisją powołaną przez głównego inspektora kontroli Zakładu (art. 93 ust. 1 u.s.u.s.)³². Inspektorów kontroli Zakładu powołuje i odwołuje Prezes Zakładu na wniosek głównego inspektora kontroli Zakładu (art. 93 ust. 2 i 4 u.s.u.s.). Inspektorzy kontroli ZUS badają wykonywanie zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek. Ponadto Inspektorzy kontroli w zakresie wykonywanych czynności kontrolnych korzystają z ochrony przewidzianej w kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych (art. 79a u.s.u.s.).

3. Znaczenie i charakter postępowania kontrolnego

Kontrolę wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych reguluje wspomniana ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 86–97 u.s.u.s.), ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³³ (w odniesieniu do płatników będących przedsiębiorcami), ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴ oraz przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek³⁵, wydane na podstawie art. 97 u.s.u.s. Kontrolą ZUS może być objęty każdy płatnik składek bez względu na to, czy opłaca wyłącznie swoje własne ubezpieczenie, czy też opłaca ubezpieczenie za inne osoby, tj. np. swoich pracowników. Jak słusznie podkreśla Ł. PRASOLEK, „Rozróżnienie płatników na tych, którzy opłacają składkę na własne ubezpieczenie społeczne, i tych, którzy są płatnikami za innych ubezpieczonych, ma znaczenie dla przesłanek i częstotliwości przeprowadzania kontroli”³⁶. Płatnicy składek opłacający wyłącznie własne ubezpieczenie kontrolowani są bowiem w uza-

³¹ <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2> [dostęp 7.04.2015].

³² Oczywiście istnieją odstępstwa od tych wymagań — zob. art. 93 ust. 3 i ust. 5 u.s.u.s.

³³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

³⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 1998 r., Nr 164, poz. 1165.

³⁶ Ł. PRASOLEK, W: B. GUDOWSKA, J. STRUSIŃSKA-ŻUKOWSKA, red., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 1005.

sadnionych przypadkach, płatnicy składek opłacający składki za inne osoby kontrolowani są zaś z częstotliwością umożliwiającą dochodzenie należności z tytułu składek i wypłaconych świadczeń.

3.1. Kryteria kontroli

Kontrola jest przeprowadzana pod kątem prawidłowości wykonywania przez płatników składek zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. Płatnicy są bowiem zobowiązani do: 1) opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w przewidzianym przepisami terminie, 2) wypłacania świadczeń z ubezpieczeń społecznych zasiłków finansowanych z budżetu państwa, 3) zgłaszania wymaganych ustawą prawdziwych danych oraz udzielania Zakładowi prawdziwych wyjaśnień, 4) prowadzenia dokumentacji związanej z obliczaniem składek oraz z wypłatą świadczeń, 5) przesyłania deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych w przewidzianym terminie, 6) przekazywania dokumentów związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniami zdrowotnymi w sposób przewidziany przepisami prawa³⁷.

3.2. Zakres kontroli

Kontrola ZUS, o której mowa poniżej, wiąże się z głównym zdaniem Zakładu, a dokładnie dotyczy wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych przez płatników składek i ubezpieczonych (art. 68 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s.). Jak słusznie zauważa J. WANTOCH-REKOWSKI, „Za główne zadanie Zakładu uznać należy obowiązek realizacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych, tj. stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł, prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczeniowych i kont płatników składek oraz orzekanie przez lekarzy orzeczników oraz komisje lekarskie ZUS dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych”³⁸.

Zakres przedmiotowy kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych określa art. 86 ust. 2 u.s.u.s., zgodnie z którym kontrola

³⁷ G. SZPOR, W: G. SZPOR, red., *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2013, s. 59.

³⁸ J. WANTOCH-REKOWSKI, *System ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 101–102.

może w szczególności obejmować: 1) zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych, 2) prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład, 3) ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu, 4) prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe, 5) wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych do celów ubezpieczeń społecznych, 6) dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek. Trzeba wskazać, że wymieniony katalog ma charakter otwarty, co oznacza, iż Zakład może kontrolą „objąć wykonywanie wszelkich obowiązków związanych z ubezpieczeniami społecznymi”³⁹. Zakład w ramach przydanych mu uprawnień oprócz badania prawidłowości oraz rzetelności obliczenia, potrącania i płacenia składki na ubezpieczenie społeczne przez płatnika ma prawo do badania zarówno tytułu zawarcia umowy o pracę, jak i ważności jej poszczególnych postanowień i prawo do zakwestionowania tych postanowień umowy o pracę w zakresie wynagrodzenia, które pozostają w kolizji z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa⁴⁰. Inaczej mówiąc, Zakład może ustalić rzeczywisty charakter stosunku istniejącego pomiędzy stronami i istniejący tytuł ubezpieczenia (rodzaj umowy)⁴¹, a także może „kwestionować wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że zostało wypłacone na podstawie umowy sprzecznej z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzającej do obejścia prawa”⁴². Zakład nie jest bowiem „ograniczony wyłącznie do zakwestionowania faktu wypłacenia wynagrodzenia w ogóle lub we wskazanej kwocie ani tylko prawidłowości wyliczenia, lecz może ustalać stosunek ubezpieczenia społecznego na ściśle określonych warunkach, będąc niezwiązanym nieważną czynnością prawną (w całości lub w części)”⁴³.

3.3. Uprawnienia inspektorów kontroli i obowiązki kontrolowanego

Wobec powyższego inspektorzy kontroli Zakładu przeprowadzający kontrolę wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych mogą badać, czy płatnik składek: 1) w odpowiednich terminach

³⁹ M. Łabanowski, W: J. WANTOCH-REKOWSKI, red. nauk., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 658.

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 maja 2014 r., III AUa 2111/13, LEX nr 1474057.

⁴¹ Wyrok SN z dnia 10 lipca 2014 r., II UK 454/13, LEX nr 1495840.

⁴² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2013 r., III AUa 1515/12, LEX nr 1298884; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 października 2014 r., III AUa 1356/12, LEX nr 1237108.

⁴³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 maja 2014 r., III AUa 2111/13, LEX nr 1474057.

zgłosił do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego wszystkie osoby, które powinien, 2) obliczył od prawidłowych podstaw wymiaru oraz w prawidłowych wysokościach wszystkie należne składki oraz je zadeklarował, 3) prawidłowo obliczył wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych i udokumentował do nich prawo, wypłacił te świadczenia i prawidłowo je rozliczył w poczet składek, 4) terminowo i bez błędów opracował wnioski o emerytury i renty, 5) rzetelnie wystawił zaświadczenia i zgłosił dane do celów ubezpieczeniowych⁴⁴.

W trakcie przeprowadzania kontroli inspektor kontroli ma prawo:

1) badać wszelkie księgi, dokumenty finansowo-księgowo i osobowe oraz inne nośniki informacji związane z zakresem kontroli, 2) dokonywać oględzin i spisu składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek, 3) zabezpieczać zebrane dowody, 4) żądać udzielania informacji przez płatnika składek i ubezpieczonego, 5) legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości, jeśli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli, 6) przesłuchiwać świadków, 7) przesłuchiwać płatnika składek i ubezpieczonego, jeżeli z powodu braku lub po wyczerpaniu innych środków dowodowych pozostały niewyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla postępowania kontrolnego (art. 87 ust. 1 u.s.u.s.).

Informacje zawarte na kontach ubezpieczonych i na kontach płatników składek uzyskane w trakcie kontroli inspektor kontroli może wykorzystać jedynie do celów kontroli (art. 87 ust. 2 u.s.u.s.). Co więcej, inspektor kontroli jest zobowiązany zachować w tajemnicy informacje, które uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Obowiązek zachowania tajemnicy trwa również po ustaniu zatrudnienia na stanowisku inspektora kontroli Zakładu (art. 92 ust. 2 u.s.u.s.). Inspektor kontroli dokonuje zabezpieczenia dowodów poprzez: 1) przechowanie u płatnika składek w oddzielnym, zamkniętym i opieczętowanym pomieszczeniu, 2) opieczętowanie i oddanie na przechowanie płatnikowi składek lub jego pracownikowi za potwierdzeniem odbioru, 3) zabranie przez inspektora kontroli Zakładu do jednostki organizacyjnej Zakładu za potwierdzeniem odbioru (art. § 7.1. rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek). Zabezpieczone dowody mogą być udostępnione płatnikowi składek na jego pisemny wniosek wyłącznie w obecności inspektora kontroli Zakładu (§ 8. ww. rozporządzenia).

Korelatem uprawnień inspektorów kontroli przedstawionych w art. 87 u.s.u.s. są obowiązki płatników składek wskazane w art. 88 ust. 1 u.s.u.s. Są oni zobowiązani: 1) udostępnić wszelkie księgi, dokumenty i inne nośniki informacji związane z zakresem kontroli, które są przechowywane u płatnika oraz u osób trzecich w związku z powierzeniem tym osobom

⁴⁴ <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=4629> [dostęp 16.04.2015].

niektórych czynności na podstawie odrębnych umów, 2) udostępnić do oględzin składniki majątku, których badanie wchodzi w zakres kontroli, jeżeli zalegają z opłatą należności z tytułu składek, 3) sporządzić i wydać kopie dokumentów związanych z zakresem kontroli i określonych przez inspektora kontroli Zakładu, 4) zapewnić niezbędne warunki do przeprowadzenia czynności kontrolnych, w tym udostępnić środki łączności, z wyjątkiem środków transportowych, oraz inne niezbędne środki techniczne do wykonania czynności kontrolnych, którymi dysponuje płatnik, 5) udzielać wyjaśnień kontrolującemu, 6) przedstawić tłumaczenie na język polski sporządzonej w języku obcym dokumentacji finansowo-księgowej i osobowej przedłożonej przez płatnika składek. Czynności podjęte w ramach wyżej wymienionych obowiązków płatnik składek jest zobowiązany wykonać nieodpłatnie (art. 88 ust. 2 u.s.u.s.). Nadto kontrolowany płatnik w sprawach objętych zakresem kontroli ma obowiązek w wyznaczonym terminie dostarczyć inspektorowi kontroli Zakładu żądane dokumenty (art. 88 ust. 3 u.s.u.s.).

Należy nadmienić, że inspektor kontroli podlega wyłączeniu z udziału w kontroli w razie stwierdzenia okoliczności, które mogą mieć wpływ na bezstronność w jego postępowaniu (art. 92 ust. 1 u.s.u.s.). Przy tym przepisy u.s.u.s. nie definiują przesłanek i zasad wyłączenia inspektora, dlatego na podstawie art. 123 u.s.u.s. zastosowanie znajdują przepisy dotyczące wyłączenia zawarte w art. 24 k.p.a. Tym samym wyłączenie kontrolera ZUS odbędzie się na wniosek płatnika lub inspektora kontroli (art. 92 ust. 1 u.s.u.s. w zw. z art. 24 § 3 k.p.a.) lub z urzędu (art. 92 ust. 1 u.s.u.s. w zw. z art. 24 § 1 k.p.a.). O wyłączeniu inspektora kontroli decydować będzie zgodnie z art. 24 § 3 k.p.a. jego bezpośredni przełożony. Inspektor kontroli podlegający wyłączeniu może podejmować jedynie czynności niecierpiące zwłoki. Ponadto w miejsce wyłączonego inspektora kontroli powinien zostać wyznaczony nowy inspektor, co skutkuje koniecznością wystawienia nowego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, które nie może mieć jednak wpływu na długość kontroli⁴⁵.

4. Wszczęcie postępowania kontrolnego i jego przebieg

Data wszczęcia kontroli jest dzień doręczenia kontrolowanemu płatnikowi składek upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 89 ust. 2 u.s.u.s.)⁴⁶. Innymi słowy, data doręczenia upoważnienia stanowi jednocześnie

⁴⁵ M. Łabanowski, W: J. WANTOCH-REKOWSKI, red. nauk., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 674.

⁴⁶ Upoważnienia wydawane są przez głównego inspektora kontroli lub umocowanych przez niego inspektorów kontroli ZUS — zob. § 3.2. rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek.

nie datę wszczęcia postępowania kontrolnego. Upoważnienie doręcza się płatnikowi w dniu rozpoczęcia kontroli, ale przed rozpoczęciem właściwych czynności kontrolnych⁴⁷. Inspektor kontroli Zakładu zgodnie z dyspozycją art. 89 ust. 1a u.s.u.s. wszczyna kontrolę u płatnika składek po okazaniu legitymacji służbowej i po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 89 ust. 1 u.s.u.s.). Upoważnienie powinno zawierać co najmniej: 1) wskazanie podstawy prawnej, 2) oznaczenie jednostki organizacyjnej Zakładu, 3) datę i miejsce wystawienia, 4) imię i nazwisko inspektora kontroli Zakładu oraz numer jego legitymacji służbowej, 5) oznaczenie kontrolowanego płatnika składek, 6) wskazanie daty rozpoczęcia kontroli i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, 7) zakres przedmiotowy kontroli, 8) podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji, 9) pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego płatnika składek. Co ciekawe, rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek wskazuje na konieczność zawiadomienia o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego. Treść zawiadomienia⁴⁸ pokrywa się z wyżej wymienionymi elementami upoważnienia przewidzianego w przepisach u.s.u.s. Powyższe uwidacznia niedostosowanie przepisów rozporządzenia do przepisów ustawy. Mając na uwadze reguły kolizyjne dotyczące aktów prawnych, należy przyjąć pierwszeństwo ustawy nad rozporządzeniem, a zatem do rozpoczęcia kontroli przez ZUS wystarczające będzie doręczenie upoważnienia do kontroli i okazanie legitymacji służbowej przez inspektora kontroli⁴⁹.

W sytuacji nieobecności płatnika składek kontrola może być wszczęta po okazaniu dokumentów, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacji służbowej osobie upoważnionej do reprezentowania lub prowadzenia spraw płatnika składek. Ze wskazanych czynności sporządza się protokół i doręcza niezwłocznie płatnikowi składek (art. 89 ust. 3 u.s.u.s.). Zarówno obecny w czasie kontroli płatnik składek, jak i osoba przez niego wskazana mają prawo uczestniczyć w czynnościach kontrolnych (art. 89 ust. 4 u.s.u.s.). Ponadto podlegający kontroli płatnik składek powinien być zawiadomiony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków lub oględzin w sposób umożliwiający mu udział w przeprowadzaniu tego dowodu, nie później niż bezpośrednio przed podjęciem tych czynności (art. 89 ust. 5 u.s.u.s.). Jeżeli zaś okoliczności faktyczne uzasad-

⁴⁷ Ł. PRASOŁEK, W: B. GUDOWSKA, J. STRUSIŃSKA-ŻUKOWSKA, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 1017.

⁴⁸ Zgodnie z § 5.1. rozporządzenia zawiadomienie o wszczęciu postępowania kontrolnego wystawiane przez inspektora kontroli Zakładu zawiera informacje w przedmiocie: 1) oznaczenie jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nazwę lub imię i nazwisko oraz adres płatnika składek, 3) określenie inspektora lub inspektorów Zakładu prowadzących kontrolę oraz innych osób uczestniczących w kontroli, 4) przewidywany czas kontroli, 5) zakres kontroli, 6) prawa i obowiązki kontrolowanego płatnika składek.

⁴⁹ Por. M. Łabanowski, op. cit., s. 665; Ł. PRASOŁEK, op. cit., s. 1016.

nią natychmiastowe podjęcie czynności, a płatnik jest nieobecny, nie ma obowiązku zastosowania przepisu art. 89 ust. 5 u.s.u.s., fakt nieobecności płatnika zaś odnotowuje się w protokole przeprowadzonej kontroli (art. 89 ust. 6 u.s.u.s.).

Inspektor kontroli może prowadzić czynności kontrolne w siedzibie płatnika składek oraz w miejscach prowadzenia przez niego działalności, a także w miejscu prowadzenia działalności przez osoby trzecie w związku z powierzeniem tym osobom niektórych czynności na podstawie odrębnych umów, tj. np. w siedzibie firmy zajmującej się księgowością płatnika (art. 90 ust. 1 u.s.u.s.). Inspektor kontroli jest uprawniony do wstępu i poruszania się po terenie siedziby płatnika oraz miejscach prowadzenia przez niego działalności na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli i legitymacji służbowej bez potrzeby uzyskiwania przepustki. Ponadto inspektor nie podlega rewizji osobistej przewidzianej w wewnętrznym regulaminie określonym przez płatnika składek (art. 90 ust. 2 u.s.u.s.). Jednakże inspektor kontroli ZUS musi podporządkować się przepisom o bezpieczeństwie i higienie pracy obowiązującym na terenie, na którym wykonuje czynności kontrolne (art. 90 ust. 3 u.s.u.s.).

Czynności kontrolne mogą być wykonywane w innych niż wyżej wymienione miejscach w razie niezapewnienia przez płatnika składek warunków niezbędnych do ich przeprowadzenia, obejmujących udostępnienie środków łączności oraz innych niezbędnych środków technicznych do wykonania czynności kontrolnych, którymi dysponuje płatnik, lub w przypadkach, gdy charakter czynności tego wymaga (art. 90 ust. 4 u.s.u.s. w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s.). Zatem czynności kontrolne wykonywane będą w innych miejscach bez zgody płatnika składek, gdy płatnik nie spełnia warunków technicznych do przeprowadzenia kontroli lub gdy charakter czynności tego wymaga. Płatnik nie spełnia warunków technicznych w szczególności, gdy: brak miejsca do pisania, siedzenia, występuje niska temperatura w siedzibie płatnika uniemożliwiająca działanie, pomieszczenie, w którym ma być prowadzona kontrola, nie jest zabezpieczone przed hałasem, stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia bądź nie posiada zabezpieczenia przed uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz dostępem do dokumentacji przez osoby nieuprawnione⁵⁰. Charakter czynności wymaga ich przeprowadzenia poza siedzibą płatnika, gdy np. zachodzi konieczność przesłuchania świadka, ubezpieczonego — byłego pracownika płatnika składek, bądź występuje sytuacja, w której płatnik składek nie zgłosił zmiany adresu siedziby do Zakładu, a także nie dokonał wykreślenia i zmiany adresu siedziby firmy w ewidencji działalności gospodarczej lub Krajowym Rejestrze Sądowym,

⁵⁰ <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=4629> [dostęp 16.04.2015].

a pod wskazanym adresem działalność nie jest prowadzona⁵¹. Czynności kontrolne mogą być wykonywane poza siedzibą płatnika w siedzibie jednostki organizacyjnej ZUS również za zgodą płatnika, gdy taką wyrazi.

W opisanych wyżej przypadkach czynności najczęściej wykonywane są w siedzibie terenowej jednostki organizacyjnej ZUS. Z kolei płatnik składek zobowiązany jest do wydania, na żądanie inspektora, określonych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, na czas nie dłuższy niż 3 tygodnie. Po wydaniu dokumentów sporządza się protokół, który podpisuje również płatnik składek (art. 90 ust. 5 u.s.u.s. w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s.). Ponadto Zakład zapewnia płatnikowi składek, na jego żądanie, dostęp do wydanych dokumentów (art. 90 ust. 6 u.s.u.s.).

5. Wynik postępowania kontrolnego i środki zaskarżenia

5.1. Protokół pokontrolny

Po przeprowadzeniu kontroli inspektor kontrolujący sporządza protokół, który jest odzwierciedleniem przebiegu kontroli. Dokument ten powinien zawierać: 1) oznaczenie terytorialnej jednostki organizacyjnej Zakładu, 2) oznaczenie kontrolowanego płatnika składek, 3) oznaczenie inspektorów kontroli Zakładu wykonujących kontrolę, 4) określenie zakresu kontroli, 5) czas trwania kontroli z określeniem daty wszczęcia i zakończenia kontroli oraz z wymienieniem dni przerwy w kontroli, 6) opis dokonanych ustaleń z podaniem podstaw prawnych, 7) przedstawienie dowodów, 8) pouczenie o prawie złożenia zastrzeżeń, 9) pieczęć i podpis inspektora kontroli Zakładu, 10) informacje o wpisie do książki kontroli (art. 91 ust. 1 u.s.u.s.). Protokół sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręcza się kontrolowanemu płatnikowi składek lub osobie upoważnionej do reprezentowania go lub prowadzenia jego spraw (art. 91 ust. 2 u.s.u.s.). Postanowienia protokołu kontroli stanowią podstawę do wydania decyzji w zakresie i trybie określonym w art. 83 u.s.u.s., czyli indywidualnej decyzji administracyjnej wydawanej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, o czym będzie mowa w dalszej części pracy (art. 91 ust. 5 u.s.u.s.). Zanim jednak dojdzie do wydania decyzji, płatnik składek ma prawo w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu złożyć pisemne zastrzeżenia do jego ustaleń, wskazując równocześnie stosowne środki dowodowe (art. 91 ust. 3 u.s.u.s.), inspektor kontroli Zakładu zaś ma obowiązek rozpatrzyć zgłoszone zastrzeżenia i w razie potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne (art. 91 ust. 4 u.s.u.s.). O sposobie roz-

⁵¹ Ibidem.

patrzenia zastrzeżeń płatnika składek informuje się na piśmie (art. 91 ust. 4 *in fine* u.s.u.s.). Protokół kontroli stanowi podstawę do wydania decyzji administracyjnej przez Zakład, aczkolwiek nie zastępuje on uzasadnienia faktycznego stanowiącego niezbędną i jeden z najistotniejszych elementów orzeczenia administracyjnego⁵². Poza tym w sytuacji kontroli większych pracodawców jeden protokół kontroli może stać się podstawą wydania wielu decyzji odnoszących się do sytuacji poszczególnych pracowników.

5.2. Rozstrzygnięcia pokontrolne

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli przez ZUS mogą być różnego rodzaju: od błędów w wyliczaniu stawek dziennych zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego, przez pozorność zawartych umów o pracę, niewłaściwe podstawy wymiaru składek itp.⁵³

Przepis art. 83 ust. 1 u.s.u.s. określa przykładowy katalog decyzji, które są wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Po przeprowadzeniu kontroli Zakład może zatem wydać decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, 2) przebiegu ubezpieczeń, 3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, 4) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek, 4) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, 5) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. „Treść przepisu art. 83 u.s.u.s. zawiera jedynie otwarty katalog określonych rodzajowo decyzji, które mogą być wydane przez organ rentowy. Z przepisu tego nie można wysnuć wniosku o tym, że organ rentowy jest zobowiązany do wydawania tych decyzji według określonej w nim kolejności”⁵⁴.

5.3. Środki zaskarżenia

Jeżeli płatnik nie zgadza się z decyzją, co do zasady może się od niej odwołać do właściwego sądu powszechnego, tj. sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, w terminie i według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁵⁵ (art. 83 ust. 2 u.s.u.s.). Wyjątkiem są tylko decyzje określone w art. 83 ust. 4 u.s.u.s., tj. decyzja wyjątkowo dotycząca umorzenia należności z tytułu składek oraz decyzja dotycząca przyznania świadczenia lub decyzja wyjątkowo odma-

⁵² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 października 2007 r., III AUa 500/07, Lex nr 468587.

⁵³ <http://polskiprzemysl.com.pl/prawo-w-firmie/jedna-kontrola-wiele-kopotow> [dostęp 27.04.2015].

⁵⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., III AUa 2715/13, LEX nr 1515347.

⁵⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz.101 ze zm., dalej: k.p.c.

wiająca przyznania świadczenia. W tych dwóch rodzajach spraw nie wnosi się odwołania do sądu powszechnego, lecz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na zasadach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 83 ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.u.s.). Jak wynika z powyższego, w sprawach ubezpieczeń społecznych można wskazać na dwa rodzaje trybów odwoławczych, czyli na tryb sądowy (art. 83 ust. 3 u.s.u.s. w zw. z art. 477 (9) k.p.c.) oraz tryb administracyjny (art. 83 ust. 4 u.s.u.s. w zw. z art. 123 u.s.u.s. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.)⁵⁶.

Pierwszy tryb znajduje zastosowanie w przypadkach wszystkich decyzji administracyjnych wydanych w indywidualnych sprawach przez Zakład, z wyjątkiem tych wydanych na podstawie art. 83 ust. 4 u.s.u.s. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, w którym sąd przyjął, że „Ustanowiony w art. 83 ust. 1–3 u.s.u.s. w związku z art. 180 i 181 k.p.a. oraz w związku z art. 476 § 2 k.p.c. sądowy tryb odwoławczy odnosi się — z wyjątkiem przewidzianym wyłącznie w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. — do wszystkich decyzji ZUS w zakresie indywidualnych spraw”⁵⁷. Tryb ten określany jest jako szczególnego rodzaju droga odwoławcza, na co wielokrotnie zwracano uwagę w judykaturze. Wyraźnie wskazuje się, że odwołanie w sprawach z ubezpieczeń społecznych zasadza się na tym, iż ubezpieczony, odwołując się od decyzji organu rentowego, uzyskuje przeniesienie sprawy na drogę cywilnego postępowania sądowego, a wobec tego art. 83 ust. 2 u.s.u.s. ustanawia szczególną drogę odwoławczą od decyzji ZUS w zakresie indywidualnych spraw, w której odwołanie pełni funkcję pozwu⁵⁸. Co więcej, podkreśla się, że „Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według reguł właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni funkcję pozwu. Jego zasadność ocenia się zatem na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe, w tym w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się zatem na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych

⁵⁶ „W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych odwołania od decyzji administracyjnych wydanych przez organ rentowy rozpatrują sądy powszechne (z wyjątkiem odwołań od decyzji wymienionych w art. 83 ust. 4 u.s.u.s.) w sposób merytoryczny, orzekając co do istoty sprawy zgodnie z art. 477[14] § 1 i § 2 k.p.c. w związku z art. 83 ust. 2 u.s.u.s.” (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2014 r., III AUa 2066/13, LEX nr 1496449).

⁵⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2013 r., LEX nr 1362668.

⁵⁸ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2014 r., III AUa 1223/13, LEX nr 1430737.

spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania”⁵⁹.

W myśl przepisów k.p.c. odwołanie do sądu można wnieść na trzy sposoby, tj.: 1) na piśmie do organu rentowego, który wydał decyzję (art. 477 (9) § 1 k.p.c.), 2) ustnie do protokołu sporządzonego przez ten organ (art. 477 (9) § 1 k.p.c.), 3) ustnie do protokołu w sądzie właściwym dla rozpoznania sprawy albo sądzie właściwym dla miejsca zamieszkania kontrolowanego (art. 477 (9) § 5 k.p.c.) i wtedy sąd przekazuje protokół organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, bądź jeżeli jest właściwy do rozpoznania odwołania, to zażąda akt sprawy i nada bieg odwołaniu, przesyłając organowi odpis protokołu (art. 477 (9) § 6 k.p.c.). Odwołanie wnosi się w terminie jednego miesiąca od doręczenia odpisu decyzji administracyjnej, a sądem właściwym co do zasady jest sąd okręgowy⁶⁰. Inaczej liczy się termin do wniesienia odwołania w przypadku, gdy płatnik wnosi je wobec braku działania Zakładu w terminie. Wtedy też, gdy Zakład nie wydał decyzji w terminie dwóch miesięcy od zgłoszenia żądania, odwołanie może być wniesione w każdym czasie, nawet po upływie miesięcznego terminu do wniesienia odwołania (art. 477 (9) § 4 k.p.c.)⁶¹.

Odwołanie powinno zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, określenie i zwięzłe uzasadnienie zarzutów i wniosków oraz podpis ubezpieczonego (płatnika) albo jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 477 (10) § 1 k.p.c.). Organ, który wydał decyzję, czyli w tym przypadku ZUS, może uznać odwołanie w całości za słuszne i w konsekwencji może zmienić lub uchylić wydaną decyzję. W takiej sytuacji odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu (art. 477 (9) § 1 zd. 2 k.p.c.). Jeżeli zaś Zakład nie zgadza się z odwołaniem, przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu z zachowaniem przepisów odrębnych (art. 477 (9) § 1 zd. 1 k.p.c.). Sąd ubezpieczeń społecznych może odrzucić odwołanie lub je oddalić. Odrzucenie odwołania następuje m.in. wtedy, gdy zostaje ono wniesione po terminie, chyba że przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się (art. 477 (9) § 3 k.p.c.) oraz w innych przypadkach szczególnych wskazanych w k.p.c.⁶² Oddalenie odwołania następuje zaś, gdy brak podstaw do jego uwzględnienia przez sąd (art. 477 (14) § 1 k.p.c.). Sąd może także umorzyć postępowanie wskutek zmiany zaskarżonej decyzji przez organ rentowy. Jest tak, gdy przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd ZUS zmieni zaskarżoną decyzję przez uwzględnienie

⁵⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 11 września 2013 r., III AUa 209/13, LEX nr 1441510.

⁶⁰ Do właściwości sądów rejonowych należą sprawy wyliczone w art. 477 (8) § 2 k.p.c., a zatem sprawy niezwiązane bezpośrednio z kontrolą.

⁶¹ „Przepis art. 83 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s. stanowi jedynie normę o charakterze procesowym umożliwiającą stronie zgłoszenie do sądu odwołania w razie niewydania decyzji w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia wniosku o roszczenie” (Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2013 r., III AUa 910/12, LEX nr 1246834).

⁶² Zob. art. 477 (9) § 4 k.p.c.

w części lub całości żądania strony (art. 477 (13) k.p.c.). Nadto do umorzenia postępowania może dojść także z przyczyn ogólnych przewidzianych w przepisach k.p.c., czyli na podstawie art. 355 k.p.c. wskutek skutecznego cofnięcia odwołania lub na podstawie art. 182 § 1 k.p.c. wobec niepodjęcia zawieszzonego postępowania w terminie⁶³. Wreszcie w przypadku uwzględnienia odwołania sąd ubezpieczeń społecznych zmienia zaskarżoną decyzję w części lub całości i orzeka co do istoty sprawy (art. 477 (14) § 2 k.p.c.). Jeżeli zaś odwołanie zostało wniesione wskutek niepodjęcia decyzji przez Zakład, sąd, uwzględniając odwołanie, zobowiązuje ZUS do wydania decyzji w określonym terminie, zawiadamiając jednocześnie o tym organ nadrzędny, lub orzeka co do istoty sprawy, jednocześnie stwierdzając, czy niewydanie decyzji rażąco naruszało prawo (art. 477 (14) § 3 k.p.c.).

Reasumując, należy wskazać, że sądy ubezpieczeń społecznych w wyniku wniesienia odwołania od decyzji ZUS mogą odpowiednio odrzucić odwołanie, oddalić odwołanie lub je uwzględnić i rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. Od rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji przysługuje dalsza droga odwoławcza w postępowaniu sądowym zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że sąd odwoławczy może uchylić wyrok sądu pierwszej instancji i poprzedzające go decyzje ZUS oraz przekazać sprawę do ponownego rozpoznania bezpośrednio do Zakładu (art. 477 (14a) k.p.c.).

Drugi tryb, tj. odwoławczy tryb administracyjny, stosowany jest wobec decyzji indywidualnych dotyczących umorzenia należności z tytułu składek oraz decyzji wyjątkowo dotyczących przyznania lub odmowy przyznania świadczenia. W tym przypadku wnosi się wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Prezesa ZUS, a od jego decyzji przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego zgodnie z zasadą zaskarżalności do sądu decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.). Skargę wnosi się zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁴.

5.4. Wzruszalność decyzji ostatecznych

Mając na uwadze zasadę, że w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowią inaczej, trzeba poniżej odnieść się do rozwiązań przyjętych w art. 83a u.s.u.s. i dotyczących zmian decyzji ostatecznych. Przepis art. 83a u.s.u.s. modyfikuje bowiem sposób weryfikacji istniejących w obrocie

⁶³ A. LASKOWSKA-HULISZ, L. RAMLO, W: J. WANTOCH-REKOWSKI, red. nauk., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 596–570.

⁶⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

prawnym ostatecznych decyzji wydanych przez Zakład w stosunku do rozwiązań przyjętych w k.p.a. Regulacje przyjęte w tym artykule mają pierwszeństwo przed przepisami k.p.a.

Zgodnie z art. 83a ust. 1 u.s.u.s. prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. W tym miejscu należy przywołać stanowisko T. BRZEZICKIEGO, który wskazuje na różnice pomiędzy ust. 1 i ust. 2 art. 83a u.s.u.s., a mianowicie: „W odróżnieniu od sytuacji przewidzianej w przepisie art. 83a ust. 1 u.s.u.s., która dotyczy możliwości wzruszenia decyzji zarówno w sytuacji, gdy postępowanie zostało zakończone decyzją Zakładu, jak i orzeczeniem sądu, przepis art. 83a ust. 2 odnosi się tylko do decyzji ostatecznych Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie, tj. nie zostały poddane merytorycznej ocenie sądu. Powyższe decyzje mogą być przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego”⁶⁵. Zarówno art. 83a ust. 1, jak i ust. 2 u.s.u.s. dotyczą zmiany decyzji ostatecznych, z wyjątkiem decyzji wydawanych w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent oraz ich wysokości (art. 83a ust. 4 u.s.u.s.).

Przepis art. 83a ust. 1 u.s.u.s. odnosi się wyłącznie do decyzji deklaratoryjnych (decyzji potwierdzających obowiązek lub tworzących zobowiązanie wynikające z przepisów prawa), a nie decyzji konstytutywnych. Ponadto postępowanie w zakresie ustalenia może być wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek, ale jego wszczęcie zależy od wystąpienia przesłanki ujawnienia nowych dowodów lub okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji⁶⁶. Zakład w sprawach rozstrzygniętych orzeczeniem właściwego sądu może wskutek wystąpienia przesłanki dotyczącej ujawnienia nowych dowodów czy okoliczności nieznanych przed wydaniem decyzji podjąć działania dwojakiego rodzaju. Po pierwsze uprawniony jest do wydania decyzji we własnym zakresie przyznającej prawo lub określającej zobowiązanie, ale wyłącznie gdy będzie to korzystne dla zainteresowanego

⁶⁵ T. BRZEZICKI, W: J. WANTOCH-REKOWSKI, red. nauk., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 601.

⁶⁶ „Wniosek «o wznowienie postępowania» w indywidualnej sprawie zakończonej uprzednio prawomocną decyzją organu rentowego dotyczącą przebiegu ubezpieczeń (art. 83 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.), z powołaniem się na «nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji», podlega rozpoznaniu w trybie przewidzianym w art. 83a ust. 1 lub 3 u.s.u.s., a nie na podstawie art. 145 k.p.a.” (Wyrok SN z 6 czerwca 2013 r., II UK 343/12, LEX nr 1408684).

(art. 83a ust. 3 pkt 1 u.s.u.s.). Po drugie, jeżeli nie ma możliwości wydania decyzji korzystnej dla zainteresowanego, Zakład zwraca się do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania przed nim (art. 83a ust. 3 pkt 2 u.s.u.s.).

Z kolei art. 83a ust. 2 u.s.u.s. może być zastosowany wobec wszystkich decyzji, co do których nie wniesiono odwołania, bez względu na ich deklaratoryjny lub konstytutywny charakter. Postępowanie może być natomiast wszczęte z urzędu przez Zakład w przypadku wystąpienia jakichkolwiek przesłanek przewidzianych dla trybów nadzwyczajnych w przepisach k.p.a. Brak tu ograniczenia wyłącznie do przesłanki ujawnienia nowych dowodów lub okoliczności. Wobec tego zastosowanie znajdują tu przepisy kodeksu w przedmiocie wznowienia postępowania (art. 145–152 k.p.a.⁶⁷), odwoływalności fakultatywnej (art. 154–155 k.p.a.), stwierdzenia nieważności (art. 156–159 k.p.a.) czy uchylecia lub zmiany na podstawie przepisów szczególnych (art. 163 k.p.a.). Nie znajdują natomiast zastosowania przepisy dotyczące zmiany czy uchylecia decyzji wskutek niedopełnienia określonych czynności (art. 162 § 2 k.p.a.) czy regulacje dotyczące odwoływalności subsydiarnej (art. 161 k.p.a.). W świetle postanowień art. 83a ust. 2 u.s.u.s. wątpliwości wzbudza możliwość wszczęcia opisywanego postępowania na wniosek, co przewidują w odniesieniu do trybów nadzwyczajnych przepisy k.p.a. Pomimo brzmienia przepisu art. 83a ust. 2 u.s.u.s. nakazującego wszczęcie postępowania z urzędu w orzecznictwie dopuszcza się, że strona zainteresowana zmianą decyzji lub uchyleciem ostatecznej decyzji organu rentowego może składać wnioski o wszczęcie odpowiedniego postępowania w trybie nadzwyczajnym z urzędu⁶⁸.

Od decyzji zapadłych w wyniku zastosowania rozwiązań przyjętych zarówno w art. 83a ust. 1 u.s.u.s., jak i art. 83a ust. 2 u.s.u.s. przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, czyli do sądu ubezpieczeń społecznych niezależnie od tego, czy odwołanie będzie wniesione od decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty sprawy, czy też od decyzji kończącej postępowanie z przyczyn procesowych^{69, 70}.

⁶⁷ Nie stosuje się jednak art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., który w swoim zakresie jest tożsamy z art. 83a ust. 1 u.s.u.s. W sytuacji, gdy płatnik domaga się weryfikacji decyzji ze względu na nowe okoliczności faktyczne i nowe dowody, sprawa nie podlega rozpatrzeniu w trybie art. 83a ust. 2 u.s.u.s., a właśnie na podstawie art. 83a ust. 1 u.s.u.s. Co więcej, art. 83a ust. 1 u.s.u.s. nie określa ram czasowych wydania decyzji w zakresie ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego wcześniejszą decyzją Zakładu, a zatem nowa decyzja może być wydana w każdym czasie, gdy wystąpią przesłanki. Kodeks zaś określa dla wznowienia postępowania na tej podstawie termin jednego miesiąca od dowiedzenia się o istnieniu przesłanki o nowych okolicznościach faktycznych i nowych dowodach.

⁶⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2012 r., III AUa 1527/11, Lex nr 1168824.

⁶⁹ T. BRZEZIŃSKI, op. cit., s. 608 i cytowane tam orzecznictwo.

⁷⁰ „Decyzje wydane w jakimkolwiek trybie nadzwyczajnym, które zmierzałyby do wzruszenia lub modyfikacji decyzji ZUS innych niż wymienione w art. 83 ust. 4 zd. 1 u.s.u.s., podlegają kontroli właściwych sądów powszechnych wskutek wniesienia odwołania, o jakim mowa w art. 83 ust. 2 tej ustawy” (Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2014 r., II GSK 2344/13, LEX nr 1404594).

Postępowanie kontrolne prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, prowadzonym przez organ administracji publicznej. Jego odmienność polega na tym, że w trakcie przeprowadzania kontroli pierwszeństwo mają przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czy przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (w przypadku płatników będących przedsiębiorcami), a dopiero w dalszej kolejności regulacje kodeksu postępowania administracyjnego. Zmodyfikowany jest także tryb odwoławczy oraz tryby dotyczące wzruszalności decyzji ostatecznych.

6. Postępowanie kontrolne u przedsiębiorcy – odrębności kontroli

Zgodnie z art. 92a u.s.u.s. do kontroli płatnika składek będącego przedsiębiorcą stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Przepisy te przewidują pewne odrębności w stosunku do regulacji zawartych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie kontroli ZUS. Poniżej zostaną zasygnalizowane przedmiotowe odstępstwa⁷¹. Przede wszystkim dotyczą one czasu trwania kontroli, sposobu jej wszczęcia oraz szczególnych uprawnień kontrolowanego płatnika składek.

Czas trwania kontroli u płatnika niebędącego przedsiębiorcą wynosi miesiąc lub dwa w zależności od rodzaju i charakteru podejmowanych czynności kontrolnych. Czas kontroli podejmowanej u płatnika składek będącego przedsiębiorcą jest ściśle limitowany przez postanowienia art. 83 u.s.d.g. (odpowiednio: 12, 18, 24, 48 dni roboczych). Ponadto w odniesieniu do przedsiębiorców obowiązuje zasada jednoczesnego prowadzenia tylko jednej kontroli u przedsiębiorcy (art. 82 u.s.d.g.), co oznacza przykładowo, że w trakcie kontroli ZUS nie może być prowadzona kontrola skarbową⁷².

Wszczęcie kontroli następuje po uprzednim doręczeniu przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze jej podjęcia, a nie po okazaniu upoważnienia i legitymacji służbowej przez inspektora kontroli Zakładu. Kontrolę u przedsiębiorcy wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

⁷¹ Szerzej na temat kontroli przedsiębiorcy zob. opracowanie E. Śladkowskiej pt. *Kontrola przedsiębiorcy* zamieszczone w niniejszej monografii (s. 104).

⁷² Mimo wszystko istnieje wiele wyjątków od zasady jednoczesnego prowadzenia jednej kontroli u przedsiębiorcy, o czym mowa w art. 82 ust. 1 zd. 2 u.s.d.g., podobnie jak wiele wyjątków dotyczących odejścia od przyjętych limitów czasowych kontroli, na co wskazuje art. 83 ust. 2 u.s.d.g. W istocie rzeczy przesłanki wskazane w tych dwóch przepisach są analogiczne, a jedyną przesłanką znajdującą zastosowanie w kontroli ZUS wydaje się przesłanka niezbędności postępowania kontrolnego w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia albo konieczności zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. Zob. Ł. PRASOLEK, op. cit., s. 1030.

Inaczej również kształtuje się instytucja wyłączenia pracownika, ponieważ w przypadku kontroli przedsiębiorcy do wyłączenia zastosowanie znajduje art. 79a ust. 4 u.s.d.g., który pozwala na wyłączenie pracownika organu kontroli, a nie tylko inspektora kontroli, na co wskazują przepisy u.s.u.s. Zatem zakres wyłączenia w przypadku kontroli ZUS u przedsiębiorcy jest szerszy niż zakres wyłączenia w przypadku kontroli prowadzonej u płatnika składek niebędącego przedsiębiorcą⁷³.

Wśród szczególnych uprawnień kontrolowanego należy natomiast wymienić: prawo do żądania odszkodowania, jeżeli kontrolowany poniósł szkodę w wyniku czynności kontrolnych (art. 77 ust. 4 u.s.d.g.) oraz sprzeciw przedsiębiorcy (art. 84c u.s.d.g.). Przedsiębiorca nadto zobowiązany jest — w przeciwieństwie do innych płatników — do prowadzenia książki kontroli, która służy przedsiębiorcy do dokumentowania liczby i czasu trwania różnych kontroli jego działalności, w tym kontroli ZUS. Książka kontroli może mieć formę zbioru dokumentów bądź może być prowadzona w formie elektronicznej⁷⁴.

Ocena kontroli przedsiębiorców prowadzonej na podstawie norm u.s.d.g. nie jest jednoznaczna, aczkolwiek przeważają negatywne opinie w zakresie nowo przyjętych regulacji. W ocenie C. BANASIŃSKIEGO i M. BYCHOWSKIEJ „Przepisy dotyczące kontroli prowadzą jednak do wniosku, że to, co powinno być przedmiotem z zakresu organizacji i zarządzania administracją i w efekcie dążenia do sprawnego zorganizowania administracji, jest zastępowane rozbudowaną regulacją normatywną, nie do końca przemyślaną i gwarantującą zakładane cele”⁷⁵. W podobnym tonie wypowiada się W. STACHURSKI, który wskazuje, że z jednej strony ustawodawca zwiększył ochronę prawną przedsiębiorców poprzez wzmocnienie zasady pierwszeństwa przepisów u.s.d.g. i wzbogacenie procedury kontrolnej o nowe instytucje prawne, jak zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli oraz sprzeciw przedsiębiorcy, z drugiej strony zaś ustawodawca wprowadził zmiany w taki sposób, że system kontroli przedsiębiorców staje się nadmiernie rozbudowany, przez co z natury jest patologiczny. Zdaniem przywołanego autora ochroną przed nadmiernymi kontrolami przedsiębiorcy powinny być wyłącznie regulacje w przedmiocie liczby kontroli oraz czasu jej trwania u przedsiębiorcy, a nie rozbudowana nadmiernie instytucja sprzeciwu, której wykorzystanie może sprzyjać blokowaniu czynności kontrolnych przez przedsiębiorców, co może prowadzić do niewykonywania ciężących na przedsiębiorcy obowiązków⁷⁶.

⁷³ Ł. PRASOLEK, op. cit., s.1027–1028.

⁷⁴ Szerzej zob. art. 81 u.s.d.g.

⁷⁵ C. BANASIŃSKI, M. BYCHOWSKA, *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 1/2010, s. 58.

⁷⁶ W. STACHURSKI, *Nowe zasady kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11/2009, s. 29–30.

7. Podsumowanie

Postępowanie kontrolne prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w trybie art. 86–97 u.s.u.s. jest szczególnym postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez organ administracji publicznej, jakim jest ZUS. W postępowaniu kontrolnym mają zastosowanie przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika zarówno z art. 123 u.s.u.s., jak i art. 180 k.p.a. Pierwszy z tych przepisów wprost nakazuje stosowanie k.p.a., drugi zaś przyjmuje, że w postępowaniu przed Zakładem w sprawach ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustalają odmienne zasady postępowania⁷⁷. Dodatkowo w odniesieniu do kontroli przedsiębiorców zastosowanie znajdują przepisy u.s.d.g., które dodatkowo modyfikują zarówno przepisy k.p.a., jak i postanowienia u.s.u.s., gdyż wprowadzają nieznaną im instytucję sprzeciwu. „W postępowaniu przed Zakładem znajdują zastosowanie prawie wszystkie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem kwestii związanych z możliwością wniesienia odwołania i rozstrzygnięć organu odwoławczego, z uwagi na przeniesienie kompetencji w tym zakresie na sąd powszechny, zgodnie z przepisem art. 83 u.s.u.s.”⁷⁸.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przez wykonywanie działalności kontrolnej umożliwia sprawną realizację zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Tym samym obok instytucji pomocy społecznej przyczynia się do zwiększania bezpieczeństwa socjalnego (społecznego), do którego istnienia obywatele przywiązują znaczną wagę. Z kolei „Poszerzenie zainteresowania bezpieczeństwa państwa o obszar bezpieczeństwa społecznego wynika z roli współczesnego państwa demokratycznego, którego obowiązkiem jest troska o obywateli, niezależnie od ich statusu materialnego [...]. Bezpieczeństwo socjalne pojmowane jest zatem jako ochrona egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) oraz realizacji aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne”⁷⁹.

Doskonalenie systemu zabezpieczenia socjalnego stanowi jeden z istotnych elementów funkcjonowania państwa i jego bezpieczeństwa, co znała-

⁷⁷ J. WANTOCH-REKOWSKI, T. BRZEZICKI, W: J. WANTOCH-REKOWSKI, red. nauk., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, op. cit., s. 718–719.

⁷⁸ Ibidem, s. 719–720. Zob. też Postanowienie SN z dnia 24 maja 2011 r., II UK 350/10, LEX nr 1413534, Teza 1.

⁷⁹ M. LESZCZYŃSKI, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*. „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”. Rok LII, nr 2 (185)/2011, s. 124–125.

zło wyraz m.in. w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁰.

Streszczenie

Niniejszy rozdział dotyczy kontroli płatników składek sprawowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych co do wykonywania obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. W artykule scharakteryzowano ZUS, jego strukturę i zadania, a następnie opisano postępowanie kontrolne, wskazując uprawnienia i obowiązki kontrolującego oraz kontrolowanych. W ostatniej części przedstawiano rozstrzygnięcia postępowania kontrolnego oraz środki zaskarżenia od decyzji podejmowanych w następstwie kontroli ZUS.

⁸⁰ „Bezpieczeństwo socjalne osób i rodzin będzie zapewniane między innymi przez **spójny system zabezpieczenia społecznego**. Planuje się stworzenie całościowego i efektywnego systemu zasiłków oraz świadczeń społecznych, stymulującego ekonomiczne usamodzielnianie się i podejmowanie zatrudnienia na otwartym rynku pracy oraz takiego, w którym unika się ryzyka długotrwałego wykluczenia społecznego” (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2014, s. 53–54, <http://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/akty-prawne-i-dokumenty-1/5973,Akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne.html> [dostęp 29.04.2015]).